GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL — NOMEAÇÃO — ELEGIBILIDADE

— Argüição de inelegibilidade.

O Governador do Distrito Federal, que exerceu o cargo entre 15 de setembro de 1988 e 12 de março de 1990, por nomeação do Presidente da República, é elegível, nas próximas eleições de 3 de outubro de 1990, para o governo da citada Unidade da Federação.

— Interpretação do art. 14, § 5.º, da Constituição.

— Recurso a que, por maioria, se dá provimento, para, rejeitada a impugnação, deferir-se o registro do candidato.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Recurso nº 8.987
Recorrente: Joaquim Domingos Roriz
Recorrido: Adelmir Araújo Santana
Relator: Sr. Ministro OCTAVIO GALLOTTI

ACÓRDÃO

Vistos etc.

Acordam os Ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade de votos, rejeitar a preliminar e, no mérito, por maioria, dar provimento ao recurso para deferir o registro, vencidos os Srs. Ministros Bueno de Souza e Vilas Boas que lhe negavam provimento, tendo votado o Ministro

Presidente, nos termos das notas taquigráficas em apenso, que ficam fazendo parte integrante da decisão.

Sala das sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 29 de agosto de 1990. — *Sydney Sanches*, Presidente.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Octavio Gallotti (Relator): A candidatura de Joaquim Domingos Roriz ao Governo do Distrito Federal, nas próximas eleições de 3 de outubro, sofreu quatro impugnações, de origens diversificadas. Todas vieram fundadas no art. 14, § 5º, da Constituição e no fato de haver o candidato exercido o cargo de Governador do Distrito Federal, entre os dias 15 de setembro de 1988 e 12 de março de 1990, por nomeação do Presidente da República.

Julgadas em conjunto, essas impugnações, que haviam merecido parecer favorável do Ministério Público, foram acolhidas, pelos votos de três Juízes contra dois, do Tribunal Regional Eleitoral, indeferindo-se o registro, mediante acórdão servido da seguinte ementa:

"Inelegibilidade (CF, art. 14, § 5º) — Candidato que exerceu o cargo por nomeação no período anterior. É considerado inelegível, à luz do art. 14, § 5º, da CF, candidato que haja exercido o mesmo cargo, no período anterior, ainda que o tenha alçado ao cargo através de nomeação. O que importa, no caso, é o poder de mando atribuído ao candidato. Impugnações acolhidas. Registro indeferido" (fls. 147).

Do voto do Relator, Juiz Euclydes Aguiar, extraio a parte essencial:

"Na real verdade, a vedação contida no § 5º do art. 14, da CF, tem a finalidade de impedir o uso das influências decorrente do exercício do cargo e do poder nas sucessões, o que constitui em princípio da mais lídima expressão de democracia.

Por isso mesmo, é de ser aplicado a casos como o presente que, inobstante as nuances referentes à modificação político-administrativa do Distrito Federal, com a promulgação de Carta de 1988, não permite a negativa de que o impugnado, *de fato*, praticou todos os atos inerentes ao administrador.

Irrelevante, *data venia*, que o tenha feito em decorrência de nomeação, como irrelevante que o tenha feito com as limitações da sistemática constitucional revogada, até porque parte de tais limitações desapareceu com a vigência da nova Carta e enquanto detinha o exercício do cargo.

E mesmo que se pretenda negar a autonomia do Distrito Federal, insculpida no § 1º, do art. 32, da CF, pelo fato de a competência legislativa só vir a ser exercida com a instalação da Câmara Distrital, ainda assim, impossível é negar-se os atos de mando executados pelo ilustre impugnado, o que por si só é bastante para lhe emprestar a mácula da inelegibilidade, considerada a *mens legis* do § 5º do art. 14.

Isto porque as limitações consagradas na ordem constitucional revogada não eram de molde a inibir o exercício de atos de verdadeiro executivo como os praticados pelo ex-Governador. E isto, *data venia*, e a bem da verdade, o coloca ao alcance da norma atual que cuida da inelegibilidade.

Por outro lado, pouco importa que o impugnado não tenha sido *eleito*, porque não se trata, aqui, de irreelegibilidade como equivocadamente se afirmou na contestação, mas de inelegibilidade nos termos da norma constitucional em comento, *verbis:*

"Art. 14. (...)

§ 5º São *inelegíveis* para os mesmos cargos, no período subseqüente, o Presidente da República, os governadores de estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito (grifei).

Note-se que a Constituição não fala em irreelegíveis, como não fala em mandato, mas em 'inelegíveis' e 'cargo', o que afasta o argumento derivado do parecer do eminente Ministro Rafael Mayer, de que diante do preceito constitucional em foco (art. 14, § 5º), a fim de que haja inelegibilidade, claro que para o mesmo cargo, no período subseqüente, é necessário que o inelegível

seja titular do cargo, no período antecedente, por via de eleição, pois obviamente só pode ser reeleito, ou não reeleito, quem antes foi eleito" (transcrição fl. 86).

O equívoco, *data venia*, está em que não se cuida, repita-se, de irreelegibilidade, mas de inelegibilidade, o que torna irrelevante o fato de o impugnado não ter sido eleito para o cargo no período anterior.

De outra sorte, não me impressiona o argumento de que o período antecedente faça presumir o exercício de mandato, que não teve o impugnado, para efeito de analisar-se a inelegibilidade para o período subseqüente.

Com efeito, tal como vê a doutra Procuradoria Regional Eleitoral, com precisão de raciocínio, a expressão "período subseqüente", antes de fazer presumir um período antecedente, qual seja, o período de duração do mandato eleitoral anterior; para os fins consignados no art. 14, § 5º da Lei Maior, quer significar um período de continuidade administrativa levado a efeito por uma mesma pessoa.

Então, se se considerar, como considero, que o exercício do cargo, independentemente da forma em que o mesmo foi alcançado, coloca o seu titular na condição de inelegível para o § 5º do art. 14, que visa impedir exatamente a continuidade pessoal, que no caso do ilustre impugnado é mais do que evidente.

Em princípio — para invocar ainda uma vez a palavra da Procuradoria Regional Eleitoral — "poder-se-ia pensar ter o período antecedente começado com o da autoridade com poderes de nomear o Governador do DF. Todavia, isso não se verifica, porquanto a Carta de 1988 dispôs de novos critérios para o preenchimento desse cargo, rompendo, por assim dizer, com o *status quo* então vigente e trazendo, com isso, o nascimento de novo período de governo para o DF, que se encerrará em 15 de março de 1991".

Tal entendimento — frisa o Parecer (fl. 91) — encontra respaldo no art. 16, *caput*, do ADCT, *verbis:*

"Art. 16. Até que se efetive o disposto no art. 32, § 2º, da Constituição, caberá ao Presidente da República, com a aprovação do Senado Federal, indicar o Governador e o vice-governador do Distrito Federal."

"Verifica-se, assim, que constitui um período de governo no Distrito Federal — período antecedente — o lapso de tempo que vai da data da promulgação da Carta de 1988, até o momento em que se efetive o disposto no art. 32, § 2º, da Constituição Federal, isto é, até a data da posse do Governador e Vice-Governador do Distrito Federal, eleitos no pleito de 3 de outubro do corrente ano", argumenta.

Reforce-se o argumento com a ponderação de que, se pretendesse o legislador constituinte considerar elegível o que tenha exercido o cargo por período inferior à duração de um mandato, não teria incluído no § 5º do art. 14 aos Governadores "e quem os houver sucedido ou substituído".

Em resumo, Sr. Presidente, e para concluir, estou convencido de que, abstraídas as nuances invocadas neste tormentoso procedimento, no que toca à forma do exercício do cargo pelo impugnado; à maneira pela qual o alcançou; o tempo que o exerceu; às modificações introduzidas pela nova Constituição e tantos outros aspectos suscitados pelas partes, a verdade é que o ilustre Dr. Roriz foi o chefe do Executivo deste torrão, exercendo o poder de mando, o que, a meu sentir, coloca a sua pretensão de registro em nota de colisão com a regra do § 5º, do art. 14, da Constituição, esta que na lição de Carlos Maximiliano, "é a égide da paz, a garantia da ordem, sem a qual não há progresso nem liberdade" (*in Hermenêutica e Aplicação do Direito* — 6ª ed., p. 386).

Com estas considerações, e adotando como razão de decidir também os fundamentos do parecer do Ministério Público Eleitoral, hei por bem acolher as impugnações, para indeferir o registro pleiteado.

É como voto." (fls. 116-9).

Também concluindo pela inelegibilidade, argumentou o juiz Joseval Sirqueira:

"Antes de enfrentar as teses de relevo expostas pelo impugnado, através de seus doutos patronos, com apoio em pareceres de eminentes juristas, impõe-se inicialmente procurar na norma constitucional, objeto da controvérsia, a harmonia e coerência necessárias, procurando dela obter seu verdadeiro alcance e sentido.

Com efeito, dispõe o § 5º, do art. 14 da CF/88:

'Art. 14. *Omissis.*

§ 5º São inelegíveis para os mesmos cargos, no período subseqüente, o presidente da República, os governadores de estado e do Distrito Federal, os prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito.'

Os motivos de tal norma encontram-se no § 9º, do mesmo artigo, *verbis*:

'9º Lei Complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, *a fim de proteger anormalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta*' (grifei).

Em todas as Constituições anteriores que previram a inelegibilidade em qualquer de suas formas, estão sempre presentes os motivos mencionados.

Observa-se, então, que os constituintes de todas as Cartas anteriores sempre demonstraram um certo temor em matéria de reeleição, procurando afastar qualquer possibilidade de recondução para os cargos majoritários na esfera federal, estadual e municipal. Desse temor também não se livraram os constituintes da Carta Magna atual, bastando lembrar que alguns projetos de redação foram apresentados à Assembléia Nacional Constituinte e se qualquer deles fosse aprovado, estaria afastada, em tese, a inelegibilidade dos governadores e prefeitos nomeados. Veja-se, nesse sentido, a evolução de tais projetos:

'A) Projeto aprovado na Subcomissão:

Art. 16. São inelegíveis para os mesmos cargos: presidente da República e o vice-presidente da República, os governadores e os vice-governadores de estado, os prefeitos e os vice-prefeitos, e quem houver substituído por qualquer tempo, ou sucedido, no período imediatamente anterior, no prazo constitucional de duração do mandato.

B) Projeto aprovado na Comissão Temática:

c) são inelegíveis para os mesmos cargos: o presidente e o vice-presidente da República, os governadores e os vice-governadores de estado, os prefeitos e vice-prefeitos, e quem os houver sucedido durante o mandato.

C) Primeiro substitutivo da Comissão de Sistematização:

§ 6º São inelegíveis perante os mesmos cargos o presidente da República, os governadores e vice-governadores de estado, os prefeitos e vice-prefeitos, e quem os houver sucedido durante o mandato.'

Nesses projetos de redação estava claro que só seriam inelegíveis os que exercessem *mandato*. Tais projetos foram rejeitados, e no segundo substitutivo incluiu-se o Distrito Federal que, até então, não constara dos projetos anteriores.

Em virtude disso, não restou ao Poder Judiciário senão adotar critério idêntico, impedindo sempre, através de seus julgados, qualquer possibilidade de recondução ao mesmo cargo majoritário.

Posta a questão nestes termos, é possível se enfrentar a primorosa peça contestatória oferecida pelo impugnado que, busca, através de uma inteligente mas espinhosa interpretação do texto constitucional, demonstrar não ser o Dr. Joaquim Domingos Roriz inelegível para o próximo pleito ao cargo de governador do Distrito Federal. Atrevo-me a dizer que tal questão só se tornou efetivamente polêmica, graças à invejável inteligência e cultura jurídica dos pareceristas e dos doutos patronos do contestante, uma vez que, fixada aquela premissa maior que expus anteriormente, parece-me, *data venia*, que tal questão se reveste de real singeleza.

Na contestação o impugnado aponta decisões do egrégio Tribunal Superior Eleitoral, anteriores a 1959, que permitiram a alguns prefeitos nomeados, desde que se desincompatibilizassem seis meses antes do

pleito, de concorrerem ao mesmo cargo por processo eletivo, em virtude de ter o município adquirido autonomia. Creio, contudo, que o *leading case* que determinou a mudança de orientação daquela colenda Corte, foi o Recurso nº 1.684 (Acórdão nº 3.058), da Paraíba, julgado em 29.11.59. Nesse recurso todas as questões suscitadas na contestação pelo impugnado foram objeto de detida apreciação pelo Tribunal. Ali se decidiu como se lê de sua ementa que 'É inelegível para primeiro prefeito de município recém-criado quem antes da eleição exerceu o cargo como prefeito nomeado, fosse efetivo, fosse interino (Constituição, art. 139, III, e parágrafo único)'. Assim iniciou o seu voto o Sr. Ministro Guilherme Estellita, relator do feito:

'Sei, Sr. Presidente, que este Tribunal tem decidido nesse sentido, isto é, que o prefeito nomeado não é inelegível, na primeira eleição que se fizer. Mas, Sr. Presidente, *data venia*, parece-me não ser esta a melhor interpretação da Constituição, a mais exata. Penso que esse prefeito é absolutamente inelegível e vou dar as razões por que assim me parece: a meu ver e sem embargo do respeito devido às resoluções deste Tribunal invocadas à fl. 94, o prefeito nomeado, efetivo ou interino que o seja, entra na primeira das três classes de inelegibilidade, constantes do inciso III, do art. 139 da Constituição: titular, sucessor e substituto. A meu ver ele é titular e, sendo assim, é inelegível, sem condições de tempo, para primeira eleição de prefeito quando seu cargo passar de preenchido por nomeação a preenchido por eleição. Há, Sr. Presidente, um argumento tirado do próprio inciso III, que fala em período e segundo se afirma que período, aí, quer dizer tempo de duração de mandato eletivo, logo não abrange o prefeito nomeado. Mas esse argumento não procede, desde que se examine a Constituição. Em verdade, esse exame da Constituição leva a mostrar que período, aí, não significa somente duração de mandato legislativo. O período a que se refere o inciso tanto é eletivo, quanto à duração da escolha do Executivo. Quando a Constituição empregou esta expressão 'período', foi para abranger as duas espécies: a dos prefeitos eleitos, por elas criadas, no art. 28 e seu parágrafo, como a dos prefeitos eleitos, que é a regra geral.

Explico-me, como o Tribunal sabe, a Constituição, art. 28, estabeleceu que os prefeitos são, em regra, eleitos; entretanto, há determinadas hipóteses em que os prefeitos são nomeados: nas capitais, nas estâncias hidrominerais em determinadas condições e os prefeitos das bases militares.

Ora, se a Constituição admite prefeitos eleitos, como de regra, e prefeito nomeado, quando no inciso III, especialmente destinado a regular a inelegibilidade dos prefeitos, fala em período, não está, absolutamente, referindo-se somente a prefeitos de período eletivo. É período — porção de tempo — anterior à eleição. Isso me parece bem claro, e certo.'

E, mais adiante, arremata:

'A Constituição, quando fala em prefeito, abrange quaisquer prefeitos, qualquer espécie de prefeito; e, quando fala em período, não quer dizer somente período eletivo, mas período de exercício da prefeitura, quer seja o prefeito eletivo, quer seja nomeado.'

Outra questão abordada na contestação mereceu, no julgamento a que estou me referindo, a seguinte conclusão do Sr. Ministro Ildefonso Mascarenhas:

'A Constituição fala em cargo, não em mandato. É preciso distinguir. O eminente Ministro Cândido Lobo entende que, havendo desincompatibilização nos seis meses anteriores, não há inelegibilidade, mas, se aceitarmos esse entendimento, haverá uma verdadeira burla ao princípio constitucional, porque todos sabemos que o inciso 7º, letra *d*, da Constituição Federal, autoriza a intervenção federal, para assegurar a observância de um princípio básico, que é a proibição da reeleição de governadores e prefeitos, para o período imediato. Se aceitarmos esse entendimento do eminente Ministro Cândido Lobo, todo prefeito poderá renunciar o mandato seis meses antes do pleito, bem como todos os governadores que se candidatarem à reeleição sob a modalidade de

uma nova eleição. Então, todos eles, em vez de serem reeleitos, seriam novamente eleitos para o período imediatamente seguinte, o que seria uma burla ao princípio constitucional, taxativamente previsto na Constituição, e que justifica a intervenção federal.'

E, mais adiante, explicita o seu voto:

'...quando (a Constituição) empregou a expressão 'cargo', quis distinguir, porque é possível que haja prefeitos com mandato e prefeitos com cargo. O mandato eletivo não é cargo! Deputação não é cargo! Senatória também não é cargo, como não é a Prefeitura eletiva. O representante eleito não exerce cargo público: exerce mandato político. É coisa completamente diferente. Se a Constituição fala em 'cargo', e usa bem a expressão, porque há prefeitos nomeados (e se tivesse usado a expressão 'mandato' teria excluído os prefeitos nomeados), com essa expressão quis abranger ambas as hipóteses de maneira clara, de modo a não trazer dúvidas.'

E é ainda o Sr. Ministro Ildefonso Mascarenhas que responde, de modo exemplar, a um outro questionamento da contestação, *verbis*:

'(...) o prefeito nomeado tem mais influência que o eleito. O eleito tem compromissos com o seu partido. Pode fazer certas concessões, ter determinadas liberdades. Sua conduta é determinada pelas suas ligações políticas, ao passo que o nomeado tem liberdade de ação completa, pode exercer influência ampla no eleitorado, e sabemos qual a influência daqueles que ocupam cargos, que dão empregos, que fazem promoções e possibilitam acesso nas carreiras; que dão aumento de vencimentos e concessões de vantagens. O que é essencial, no regime democrático, é estabelecer um clima que permita aos partidos políticos competirem, na medida do possível, em igualdade de condições, para que a opinião pública possa ser real e livremente manifestada. Por isso, em todo regime republicano há esses casos de inelegibilidade e incompatibilidades.'

Submetida essa decisão ao crivo do egrégio Supremo Tribunal Federal (RMS 9.093), o Sr. Ministro Hahnemann Guimarães, relator do feito, sendo acompanhado pelos demais membros da Suprema Corte, assim se pronunciou:

'Nego provimento ao recurso. A Constituição, art. 139, III, declara inelegível, para prefeito, sem distinção entre nomeado e eleito, o que houver exercido o cargo, por qualquer tempo, no período imediatamente anterior ...'

O Sr. Ministro Cunha Mello completou tal raciocínio com as seguintes considerações:

'Para mim, o Constituinte de 1946, no art. 139, inciso III, não fez distinção: quis impedir que alguém se servisse do cargo de prefeito, obtido por nomeação ou por eleição, para eleger-se, ou reeleger-se. Esse o objetivo social, político, precípuo, do texto portador da restrição de inelegibilidade.'

Sr. Presidente, no meu sentir, tudo o que se decidiu nos acórdão que acabo de citar continua atual e tem inteira aplicação ao caso do impugnado, mesmo na vigência da CF/88. Haja vista que, a partir de então, as decisões do Egrégio Tribunal Superior Eleitoral, de modo uniforme, vêm adotando entendimento semelhante, como se vêem pelas Resoluções n.ºs 11.181, 11.207, 11.214, 11.307, 11.701, 12.072, 12.128, 12.130, 12.140, 12.142, 12.143, 14.150 e 14.300.

Entendo que nessa questão não deva ser adotado o princípio da interpretação por analogia, mas sim da interpretação extensiva por compreensão. É sabido que a primeira destina-se ao preenchimento da lacuna da lei, e a segunda revela apenas o verdadeiro sentido da lei, isto é, tudo quanto o legislador pensava e queria.

Como ensinava Maximiliano (*Hermenêutica e Aplicação*, 9ª ed., 377, p. 313), o preceito da interpretação restritiva das exceções não pode ser aplicado à risca, em Direito Público, aduzindo: 'O fim para que foi inserto o artigo na lei sobreleva a tudo. Não se admite interpretação estrita que entrave a realização plena do escopo visado pelo texto. Dentro da linha rigorosa dele, procure-se o objetivo da norma suprema, e será perfeita a exegese (...). Quando as palavras forem suscetíveis de duas interpre-

tações, uma estrita, outra ampla, adota-se aquela mais consentânea com o fim transparente da norma positiva.'

Gostaria, ainda, de me referir a duas outras resoluções mais recentes, cujas decisões foram tomadas pelo egrégio Tribunal Superior Eleitoral respondendo a consulta sobre a elegibilidade de ex-governadores de territórios federais, transformados em estado, sendo a segunda delas posterior à promulgação da Constituição em vigor:

'Resolução nº 14.316 — Ementa: Inelegibilidade. Ex-governador de território, que venha a ser transformado em estado.

Reiterada é a jurisprudência do TSE no sentido da inelegibilidade do ex-ocupante do cargo de confiança do governador de território para o mesmo cargo, nas primeiras eleições do novo estado. (Precedentes: Resoluções n.os 11.307, 12.130 e 14.150.' (Sessão de 21 de junho de 1988.)

'Resolução nº 15.286 — Ementa: Inelegibilidade. Ex-governadores de territórios federais transformados em estado.

São inelegíveis, para o mesmo cargo, nas primeiras eleições do novo estado, os ex-governadores dos territórios federais transformados por força constitucional, e elegíveis para o período subseqüente.' (Sessão de 30 de maio de 1989.)

Nessa segunda resolução foi feita a seguinte consulta:

'A que período compreende, ou se estende, a inelegibilidade dos ex-governadores dos ex-Territórios Federais.'

Em seu voto, o digno Ministro Sydney Sanches acolheu o parecer da lavra do ilustre Vice-Procurador-Geral Eleitoral, que entendeu aplicáveis, mesmo na vigência da atual CF, os precedentes da Corte (Resoluções n.os 11.307, 12.130, 14.150 e 14.316), opinando que a consulta fosse respondida nos seguintes termos:

'Os ex-governadores dos territórios federais transformados em estados são inelegíveis, para o mesmo cargo, nas primeiras eleições, e elegíveis para o período subseqüente.'

Essas duas últimas resoluções citadas, específicas para o caso de governador nomeado, parece-me que dirimem, de forma inequívoca, a questão que ora estamos examinando.

Tendo em vista as considerações expostas, e incorporando a este voto os demais fundamentos constantes do ilustrado parecer do douto Procurador Regional Eleitoral, que também adoto, acolho as impugnações e indefiro o pedido de registro, para as próximas eleições, do candidato ao cargo de governador do Distrito Federal, Dr. Joaquim Domingos Roriz.

É o meu voto" (fls. 120-7).

O primeiro dos votos, que se revelariam afinal vencidos, foi o do Juiz José Jeronymo Bezerra da Silva, assim apresentado:

"Para decidir-se a questão em julgamento, urge interpretar-se a norma constitucional contida no § 5º do art. 14 da Carta Magna, *verbis*: 'são inelegíveis para os mesmos cargos, no período subseqüente, o presidente da República, os governadores de estado e do Distrito Federal, os prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito'.

Como se sabe, a lei, por melhor redigida que seja, não consegue abranger todos os casos presentes, que falar, então, dos futuros! Já ensinava Juliano: *'negue leges, negue senatusconsulta ita scribi possunt, ut omnes casus, qui quandoque inciderint, comprehendantur: sed sufficit et ea, quae plerumque accidunt, continere'* — 'Nem as leis, nem os senatus-consultos podem ser escritos de modo que compreendam todos os casos suscetíveis de ocorrer em qualquer tempo; será bastante abrangerem os que sobrevêm com freqüência maior' (*Digesto*, livro 1, título 3, fragmento 10).

É o que ocorre com a norma constitucional em foco. Ela não abrange especificamente, expressamente, a situação peculiar, particular e única do Dr. Joaquim Domingos Roriz. Induvidoso que a citada norma diz respeito a mandatários do Poder Executivo federal, estadual, municipal e do Distrito Federal eleitos pelo voto popular. Omite-se, pois, a norma no tocante à situação particularíssima do candidato que não exerceu,

no período anterior, o mandato de governador do Distrito Federal por eleição, mas por nomeação do presidente da República, com a aprovação do Senado Federal, sendo demissível *ad nutum* pelo chefe do Poder Executivo federal.

Inquestionável que, para decidir-se pela inelegibilidade do candidato, ter-se-á que fazer uma interpretação extensiva do seu texto, dilatando-se o alcance da norma.

A norma constitucional, como se sabe, é de Direito Público e, de acordo com a melhor doutrina e jurisprudência, não admite interpretação extensiva.

De fato, assim leciona Carlos Maximiliano na sua obra clássica *Hermenêutica Aplicada do Direito*, Livraria Freitas Bastos S/A, 7. ed., p. 277-8, *verbis*: 'Interpretação. As prescrições de ordem pública, em ordenando ou vedando, colimam um objetivo: estabelecer e salvaguardar o equilíbrio social. Por isso, tomadas em conjunto enfeixam a íntegra das condições desse equilíbrio, o que não poderia acontecer se todos os elementos do mesmo não estivessem reunidos. Atingido aquele escopo, nada se deve aditar nem suprimir. Todo acréscimo seria inútil; toda restrição, prejudicial. Logo é caso de exegese estrita. Não há margem para interpretação extensiva, e muito menos para analogia. É sobretudo teleológico o fundamento desse modo de proceder. Só ao legislador incumbe estabelecer as condições gerais da vida da sociedade; por esse motivo, só ele determina o que é de ordem pública, e, como tal, peremptoriamente imposto. Deve exigir o mínimo possível, mas também tudo o que seja indispensável. Presume-se que usou linguagem clara e precisa. Tudo quanto reclamou, cumpre-se; do que deixou de exigir, nada obriga ao particular; na dúvida, decide-se pela liberdade, em todas as suas acepções, isto é, pelo exercício pleno e gozo incondicional de todos os direitos individuais.' Mais adiante, p. 387, reafirma o grande jurista: 'Quando o estatuto fundamental define as circunstâncias em que um direito pode ser exercido, ou uma pena aplicada, esta especificação importa proibir implicitamente qualquer interferência legislativa para sujeitar o exercício do direito a condições novas ou estender a outros casos a penalidade.'

No mesmo sentido o pensamento de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins em *Comentários à Constituição do Brasil*, 2º vol., Editora Saraiva, 1989, p. 585-6, *verbis*:

'Art. 14, § 5º (...) Convém frisar que o estudo desta matéria deve ser levado a efeito com adoção de técnicas hermenêuticas que conduzem a um entendimento restritivo das normas interpretáveis. Isto em virtude de estar-se diante de vedações ou restrições do exercício de direitos, como o de votar, o de ser votado, o de preencher função pública etc.... que devem ser feitos valer com a sua maior plenitude. As restrições só devem prevalecer enquanto claramente fixadas no texto constitucional sem qualquer recurso a métodos ampliativos de interpretação que possam conduzir a alguma hipótese restritiva sem expressa configuração legal ou constitucional.'

Dos obstáculos à aceitação das teses dos impugnantes, este me parece o maior. Intransponível, refeito as impugnações e defiro o registro' (fls. 128-30).

No mesmo sentido foi o pronunciamento do Desembargador Augusto Pingret de Carvalho:

"O § 5º do art. 14, da Constituição Federal institui o princípio de vedação à reeleição, para o período subseqüente, de cargos do Poder Executivo, tanto na órbita federal, como na estadual ou municipal.

O Distrito Federal constitui-se em um caso *sui generis*, em que o cargo de governador tem sido nomeado pelo presidente da República.

A partir dessas duas premissas, procurarei demonstrar a razão do meu voto.

Reza o § 5º, do art. 14, do nosso estatuto político que 'são inelegíveis para os mesmos cargos, no período subseqüente, o presidente da República, os governadores de estado e do Distrito Federal, os prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito'.

O aludido dispositivo constitucional não diz — mas poderia fazê-lo — 'são inelegíveis, para os mesmos cargos, no período subseqüente, que, haja exercido a qualquer título, os cargos de presidente da República, os governadores e os prefeitos...' mas o texto legal assim não se refere à forma de investidura dos mencionados cargos, porém, deixando implícita a forma eletiva.

Fica, assim, excluído, até agora, da vedação legal o cargo de governador do Distrito Federal; para usar um termo comparativo, não assim os prefeitos, no passado, das áreas de segurança nacional e estações hidrominerais, porque a inelegibilidade, ali, estava expressamente prevista em lei.

Aliás, a Lei Complementar nº 64, que regulamenta o dispositivo constitucional das inelegibilidades é omissa em relação ao cargo de governador do Distrito Federal.

Diante de tal circunstância, o postulante, assim, cumpriu o dever que lhe incumbia de afastar-se, em obediência ao prazo legal de desincompatibilização.

Faz-se mister salientar, por outro lado, que a 'Constituição é fundada na vocação de permanência — no dizer do jurista Cláudio Lacombe — não podia e não devia ocupar-se de uma situação transitória' como a apresentada pelo Distrito Federal (cf. p. 9 do parecer anexo).

Assim, nas disposições contidas no § 5º do art. 14 trata-se de dispositivo concernente a inelegibilidade que há, portanto, de ter uma interpretação restrita, posto que constitui uma exceção ao princípio geral que atribui a todo o cidadão o direito político de poder concorrer aos cargos eletivos.

O exercício do cargo de governador nomeado tem conteúdo jurídico diverso da eventual circunstância de haver sido eleito; no primeiro caso a indicação é de livre escolha do presidente da República e demissível *ad nutum*, havendo uma nítida relação de dependência administrativa, enquanto que, no segundo caso, exerce um mandato eletivo que foi outorgado pelo voto popular, independente e soberano, numa pura relação de poder político, somente podendo perder o cargo em circunstâncias especialíssimas e decorrentes da lei de categoria constitucional.

Temos, assim, que o § 5º, do art. 14 somente é aplicável aos governadores sufragados na última eleição de 1985 e empossados no ano seguinte, sendo a vedação legal presente ao Distrito Federal somente para as próximas eleições de outubro.

Destarte, a inelegibilidade prevista no § 5º do art. 14 só é válida para o mesmo cargo, no período subseqüente que faz presumir, logicamente, a existência de um período antecedente, vale dizer, o período que a Constituição estabelece para durar o mandato eletivo de quatro anos, *ex vi* do art. 28 do mesmo diploma legal; este o pensamento do insigne professor Leitão de Abreu (cf. fl. 2 do parecer anexo).

Por conseguinte, o candidato a governador pela Coligação Partidária Frente Comunidade, Joaquim Domingos Roriz, nomeado pelo presidente da República e não eleito, não exercer qualquer mandato eleitoral antecedente e impeditivo, havendo se desincompatibilizado do cargo de governador como para 'os que tenham exercido, nos seis meses anteriores à eleição, nos estados, no Distrito Federal, territórios e em qualquer dos Poderes da União, cargo ou função de nomeação pelo presidente da República, sujeito à aprovação prévia do Senado Federal (cf. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, art. 1º, inciso II, letra *b*).

Ex positis, julgo improcedentes as impugnações, para considerar elegível em 3 de outubro próximo o candidato Joaquim Domingos Roriz.

Eis o meu voto" (fls. 131-3).

A maioria só veio, então, a ser firmada pelo quinto voto, o do Juiz Deocleciano Elias de Queiroga:

"Versa o tema em discussão, nos pedidos de impugnação ao registro da candidatura do Dr. Joaquim Domingos Roriz ao cargo de governador do Distrito Federal, nas próximas eleições, sobre matéria de inelegibilidade à luz do art. 14, § 5º, da Constituição vigente.

O assunto tem apaixonado, no momento, a opinião pública e despertado, entre alguns adversários políticos do impugnado, a cupidez alucinada pelo insucesso deste, nos Tribunais, transfigurando o verdadeiro sentido deste procedimento prévio, dentro do processo eleitoral, como se o deferimento de um simples registro que se possa reconhecer ao candidato, por si só, operasse, já e agora, a derrota dos demais concorrentes.

Para o julgador a paixão do embate político é sempre afastada, restando-lhe, com serenidade e intransigente atrelamento à norma legal e ao direito, compor a lide, distribuindo justiça.

Meditei atentamente sobre este caso, lendo com paciência todo o material que agiganta os diversos volumes que formam os vários processos de impugnação do candidato, para chegar à conclusão definitiva de que o impugnado, à luz da norma constitucional específica, é, *data venia* do respeitável entendimento em contrário, definitiva e desenganadamente inelegível, nas próximas eleições, para o cargo de governador do Distrito Federal.

O princípio norteador da inelegibilidade insculpido no § 5º do art. 14 da Constituição em vigor, tem conteúdo eminentemente ético, próprio do regime democrático, de modo a repelir a desigualdade entre os postulantes aos cargos de presidente da República, governadores, inclusive o do Distrito Federal, e prefeitos, inibindo-os para os mesmos cargos no período que se propõe ao efetivo exercício, por mandato ou não, ao que esteve à frente do poder.

Não me impressiona a tese dos ilustres e luminares juristas que interpretam diversamente a norma em comento, distinguindo o aspecto formal da investidura, para fixar a vedação constitucional somente àqueles que exerçam os cargos ali elencados através de mandato popular.

Pouco importa, no meu sentir, que o postulante aos cargos cogitados, na regra específica da inelegibilidade, exerça-os, eleito ou nomeado. O legislador constituinte, o que quis, foi realmente, no presente e para o futuro, espancar, do regime de democracia, que se proclama plena, ou quase isso, o fantasma da influência do candidato que estivera à frente desses mesmos cargos no período precedente. Essa influência de que se fala não é a decorrente do prestígio pessoal do candidato, mas a derivada da utilização da máquina governamental a seu serviço, na facilitação dos custos de uma campanha eleitoral, ou de outras situações, como a retribuição de favores, ou benesses, o que deixaria qualquer concorrente em flagrante desvantagem, além de — esse o ponto mais importante — viciar por completo o processo de escolha.

Difícil imaginar-se que o legislador constituinte haja imprimido, casuisticamente, na regra do art. 14, § 5º, da Carta Magna, distinção de investidura para os cargos ali contemplados, tornando inelegíveis os que os exerçam por mandato popular e elegíveis, em situação idêntica, aqueles outros que chegaram à chefia do poder por mera nomeação. Seria, *data venia*, inconcebível, se assim entendesse o legislador, que se afastasse dos investidos do cargo, por mandato popular, a possibilidade de exercê-lo no período subseqüente, por questões éticas, como acima se considerou, e se contemporizasse o que se investiu no mesmo cargo, por nomeação, com igual risco de vício do processo eleitoral.

Impõe-se analisar, com objetividade, a norma constitucional em comento:

'Art. 14. ... *Omissis.*

§ 5º São inelegíveis para os mesmos cargos, no período subseqüente, o presidente da República, os governadores de estado e do Distrito Federal, os prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito.'

Essa regra é de aplicação imediata e por isso não comporta suspensividade porque não depende de regulamentação da lei ordinária. É auto-aplicável, porque não se projeta apenas para o futuro, como se fosse regra de direito intertemporal, sediada em Ato das Disposições Transitórias. Define, ao contrário, situação consolidada ao tempo da promulgação de nosso ordenamento jurídico

maior, tornando inelegível, neste pleito, para o cargo de governador quem o tenha sido e pretenda exercer de novo o mesmo cargo no período imediato ou subseqüente.

Diante de tudo aqui exposto, acolho as impugnações ao ilustre candidato a governador do Distrito Federal, Dr. Joaquim Domingos Roriz, e, de conseqüência, indefiro seu registro" (fls. 134-6).

Houve embargos declaratórios, opostos pelo impugnado, salientando ser a matéria exclusivamente constitucional e reclamando a omissão dos votos do substituto a ser dado ao Juiz que se declarara impedido (art. 19, parágrafo único, do Código Eleitoral) e do Presidente da Corte (art. 146, I, do Regimento Interno do Supremo Tribunal).

Foram tais embargos, todavia, rejeitados, por aplicação do art. 28 do Código Eleitoral, que, para a deliberação dos Tribunais Regionais, exige apenas a maioria de votos, com a presença de maioria de seus membros, bem como do art. 12 do Regimento daquela Corte, que, a seu presidente, só o voto de desempate atribui.

Recorre o candidato, às fls. 2-68, alegando, em caráter preliminar, a nulidade do acórdão, pela mesma omissão já suscitada nos embargos de declaração. Ante a ultrapassagem do prazo para a apreciação de pedidos de registro, nos Tribunais Regionais (até 13.8.90), admite, porém não se impor, necessariamente, a anulação do julgamento, mesmo porque seria injustificável a repetição do ato, caso, reformando a decisão, viesse o Tribunal a emitir a mesma provisão jurisdicional desejada no recurso (deferimento do registro da candidatura).

Ingressando no mérito, o recorrente nega a identidade entre o cargo de governador, a ser eleito, e aquele exercido, por nomeação, para administrar um Distrito Federal cuja autonomia só virá a ser adquirida com o implemento da cláusula contida no § 2º do art. 32 da Constituição.

Entende que, no § 5º do art. 14 da Constituição, a palavra "período" tem inegável atributo eleitoral e não se estabelece por qualquer espaço de tempo, mas pelo tempo de mandato antecedente. E este não existe porquanto, nomeado, o recorrente nenhum mandato exercera.

Por isso, só a inelegibilidade relativa, restrita ao exercício nos seis meses anteriores à eleição, poderia ser oposta ao recorrente, caso não se houvesse ele desincompatibilizado em tempo útil (como realmente o fez), nos termos do art. 1º, II, *b*, da Lei Complementar nº 64/90, ou seja, mais de seis meses antes das eleições.

Depois de recordar "um pouco da história constitucional brasileira" (fl. 38), a petição de recurso passa a uma análise de jurisprudência desta Corte sobre a inelegibilidade dos prefeitos nomeados, com o intuito de evidenciar que, só após o advento de norma expressa (art. 2º, parte final, da Lei Complementar nº 5/70), veio a prevalecer a restrição, e que precedentes firmados nesse diploma legal viriam a informar a decisão de casos posteriores à sua revogação e não só relativos a prefeitos, mas até a governadores de território.

Arremata o recorrente com especial relevo para o acórdão do Supremo Tribunal no Recurso Extraordinário nº 100.825 (*RTJ*, 112/791), onde prevaleceu o entendimento de que era elegível, para prefeito de município emancipado, quem, também como prefeito, governara, no período imediatamente anterior, sobre todo o território atingido pelo desmembramento.

Em contra-razões, Adelmir Araújo Santana contesta a preliminar de nulidade por irregularidade no *quorum*; julga-se cerceado no direito à produção de provas sobre a distribuição de lotes, pelo recorrente, quando governador, para a captação de votos, fato aliás não contestado, e que viria corroborar, pela aplicação do § 9º do art. 14, a inelegibilidade prevista no § 5º do mesmo dispositivo (REl. 8.987).

As contra-razões de Luiz Carlos Sigmaringa Seixas repisam a linha dos votos vencedores e invocam o § 9º do art. 14 e o art. 37, ambos da Constituição, buscando os princípios da moralidade administrativa.

que devem nortear o alcance das normas de inelegibilidade (REl. 8.988).

O PT do B não falou, como recorrido (REl. 8.989).

Contra-arrazoando, o PSDB considera, em suma, que a excepcionalidade da situação do recorrente, como governador nomeado, não pode invalidar o postulado constitucional do art. 14, § 5º, em privilégio do candidato, devendo ser considerado, como período, para sua aplicação, o espaço de quatro anos que é a duração do mandato de governador do Distrito Federal (art. 32, § 2º).

Nesta instância, o eminente Procurador-Geral Eleitoral emitiu o parecer de fls. 706-11, onde refuta a preliminar de nulidade do julgamento, lembrando que não tem lugar, no caso, a exigência de *quorum*, prevista no art. 97 da Constituição, porquanto não se consubstancia, no acórdão, a hipótese de declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo. No mérito, expende as seguintes considerações, para vir a opinar pelo provimento do recurso:

"5. Quanto ao mérito, a questão é singela, pois se resume em saber se é elegível, para o cargo de governador do Distrito Federal, nas eleições de 3 de outubro próximo, aquele que, até março do corrente ano, exerceu esse mesmo cargo, que não era eletivo, mas de nomeação pelo presidente da República.

6. A apreciável qualidade dos trabalhos jurídicos acostados aos autos, tanto no sentido da inelegibilidade, quanto no sentido da elegibilidade, está a revelar que a questão, embora singela, em sua formulação, não é de tranqüilo deslinde, pois se trata de interpretar disposição constitucional sobre inelegibilidade, assim redigida:

'Art. 14, § 5º, da Constituição Federal:

São inelegíveis para os mesmos cargos, no período subseqüente, o presidente da República, os governadores de estado e do Distrito Federal, os prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito."

7. De início, registre-se que essa colenda Corte, ao apreciar a Consulta nº 10.076, formulada pelo deputado federal Alcides da Conceição Lima Filho, expediu, em 30 de maio de 1989, a Resolução nº 15.286, com a seguinte ementa:

'Inelegibilidade. Ex-governador de Territórios Federais transformados em estados.

São inelegíveis, para o mesmo cargo, nas primeiras eleições do novo estado, os ex-governadores dos territórios federais transformados por força constitucional, e elegíveis para o período subseqüente.'

Assim, já sob a égide da atual Constituição da República, promulgada em 5 de outubro de 1988, esse colendo Tribunal, por unanimidade de votos, deliberou no sentido da inelegibilidade para o cargo de governador de antigo território federal, transformado em estado, daquele que era governador nomeado, no período imediatamente anterior.

Se assim é, quanto aos antigos territórios, o mesmo há de ser dito relativamente ao governador do Distrito Federal, também nomeado pelo presidente da República.

8. A similitude das situações é irrefutável e, a prevalecer o mesmo entendimento, o improvimento do recurso se impõe, eis que o v. acórdão recorrido com ele se harmoniza.

9. Todavia, o signatário deste parecer já se manifestou, anteriormente, a respeito do tema em foco, na consulta nº 10.932, Relator o Ministro Sydney Sanches, embora não tenha sido ela conhecida, por versar matéria 'alheia à competência da Justiça Eleitoral' (cópias anexas do parecer e da Resolução nº 16.345, de 27 de março de 1990).

10. Naquela manifestação, minha exegese sobre o § 5º do art. 14 da Constituição Federal foi no seguinte sentido:

'Tratando-se de dispositivo concernente à inelegibilidade, sua interpretação há de ser restrita, já que constitui exceção ao direito político do cidadão de concorrer a cargos eletivos.'

11. E, no mesmo parecer, expus meu entendimento a respeito da expressão 'período

subseqüente, constante do dispositivo constitucional acima transcrito, como o período coincidente com o do mandato, conferido por voto popular direto e secreto.

12. Ora, se no caso concreto em exame o governador era nomeado e demissível *ad nutum*, é evidente que não se pode cogitar de período antecedente que só pode ser coincidente com o período subseqüente de quatro anos-período de duração do mandato de governador, consoante dispõem os arts. 28 e 32, § 2º, da Constituição da República.

E ninguém pode contestar que o disposto no § 5º do art. 14 da Lei Maior, por estar em seu corpo permanente, não abrange situações transitórias. Antes, pressupõe que a inelegibilidade ali definida só é atinente àqueles que foram eleitos por voto popular, direto e secreto.

13. É certo que a própria Constituição poderia ter regulado, em disposição transitória, a situação de inelegibilidade daqueles que exerciam cargo de governador, mediante nomeação do presidente da República, mas não o fez.

Também é certo que a Lei Complementar nº 64/90 poderia fazê-lo. Mas, também, não o fez.

14. Não se nega a ponderabilidade do argumento no sentido de que a teleologia da norma expressa no art. 14, § 5º, do texto constitucional permanente é evitar a continuidade administrativa de uma mesma pessoa, mas não pode a interpretação teleológica ter o condão de estender a incidência de uma norma restritiva de direito político a situações nelas não previstas.

15. Nem se diga que a disposição constitucional em causa refere-se a cargos, sem qualificá-los como eletivos, e, portanto, abrange os cargos de governadores nomeados.

Como se não bastasse o termo 'inelegíveis', no início da disposição, a demonstrar que os cargos ali referidos são cargos exclusivamente eletivos, a exegese extensiva leva à inevitável conclusão de que também o cargo de presidente da República, no futuro, pode ser preenchido por nomeação.

16. Por todo o exposto, opina o Ministério Público pelo provimento do recurso."

É o relatório.

VOTO (PRELIMINAR)

O Sr. Ministro Octavio Galloti (Relator): Rejeito a preliminar de nulidade do julgamento de que se recorre.

O parágrafo único do art. 19 do Código Eleitoral é norma de aplicação especial a esta Corte, sendo a matéria regida, nos Tribunais Regionais, pelo art. 28, § 1º, do mesmo Código.

A disposição constante do art. 146, I, do Regimento do Supremo Tribunal, não possui efeito externo vinculante, tendo sido, pois, adequadamente obedecido, no caso, o art. 12, II, do Regimento do Tribunal *a quo*, que restringe, ao caso de desempate, o voto de seu Presidente.

Também não se cuida de declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, quando, só então, teria lugar a cogitação da norma inscrita no art. 97 da Constituição.

São esses os motivos pelos quais rejeito a preliminar de nulidade.

VOTO

O Sr. Ministro Octavio Galloti (Relator): Por nomeação do presidente da República, o recorrente exerceu o cargo de governador do Distrito Federal, entre 15 de setembro de 1988 e 12 de março de 1990. Pergunta-se, tornou-se ele, por isso, inelegível para o governo daquela Unidade da Federação, nas próximas eleições, de acordo com o § 5º do art. 14 da Constituição?

"§ 5º São inelegíveis para os mesmos cargos, no período subseqüente, o presidente da República, os governadores de estado e do Distrito Federal, os prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito."

A indagação sobre o que se possa considerar "período" é a primeira dificuldade que se depara, ao buscar a integração dessa

norma permanente, indubitavelmente concebida para cargos eletivos, à situação peculiar e transitória do recorrente, que um deles exerceu, por nomeação do presidente da República, a cujo nuto era, igualmente demissível.

A caracterização do período subseqüente, a que alude a norma, pressupõe a existência de um antecedente, e não se logra saber qual teria sido ele (o período), em relação ao candidato ora impugnado.

A douta Procuradoria Regional Eleitoral percebeu logo esse embaraço, ao endossar a impugnação. Afirmou, aquele nobre órgão do Ministério Público, que o período em questão é o anterior a 15 de março de 1991, "havendo começado em 5 de outubro de 1988, data da promulgação da nova Constituição, que deu novo tratamento ao Distrito Federal, tanto no que se refere às eleições, como no que tange à estrutura política" (fls. 90, *in fine*/91). É patente o artificialismo da proposição (sem embargo do merecido elogio da sua criatividade), pois mantido, até as eleições, o provimento do cargo por nomeação (art. 32, § 2º do ADCT), não se pode vislumbrar solução de continuidade, capaz de revelar a inauguração de novo período de governo no Distrito Federal, pelo simples advento da nova Constituição, mantenedora provisoriamente, do *status quo* anterior.

Já para o ilustre advogado do Partido da Social Democracia Brasileira, em contra-razões (fl. 90 do Recurso 8.990), período antecedente seria o de quatro anos, abstratamente conferido, pela Constituição (art. 28, *caput*, e 32, § 2º), aos governadores do Distrito Federal e dos estados. Vê-se, pois, que se pretende o emprego da analogia, inaceitável em tema de inelegibilidade.

Também não seria possível cogitar da adoção de período correspondente a mandato presidencial, pois, demissível, *ad nutum*, o governador do Distrito Federal não tem a permanência assegurada durante toda a gestão do presidente da República e mesmo depois do afastamento deste, pode, em tese, prosseguir no exercício da função.

Não se trata, ainda, de qualquer espaço de tempo, período empiricamente assinalado pela passagem da investidura, de uma pessoa para outra, hipótese na qual não me aprofundo porque, nela, não incidiria a inelegibilidade: exonerado o recorrente em 12 de março, para assumir por poucos dias o cargo de Ministro da Agriculutra, passou o Distrito Federal a ser governado pelo atual titular. Note-se que este, embora já ocupasse o cargo de vice-governador, foi nomeado Governador, depois de aprovado pelo Senado Federal, precisamente segundo a consideração de que não havia mandato capaz de ensejar a sucessão pelo restante do período.

Penso, finalmente, que não seria viável dentro de um critério lógico que atenda à finalidade do dispositivo, considerar a ocorrência de um só período anterior, compreendendo prefeitos e governadores, desde a criação do novo Distrito Federal, sediado em Brasília.

Dessa ampla investigação de possibilidades, é forçoso concluir, até pela exclusão de qualquer alternativa, que o período (antecedente ou subseqüente), cuja existência é suporte indispensável da aplicação do § 5º do art. 14 da Constituição, tem uma insubstituível conotação de período eleitoral. Esse atributo decorre do próprio sistema da Constituição, segundo o qual os titulares dos cargos do Poder Executivo, cuja recondução ali se proíbe, são os portadores de mandato eleitoral, aquele que tem começo com a posse e finaliza com a transmissão do carço. E não é essa, manifestamente, a situação do recorrente, titular de investidura *ad nutum* não aprazada.

Sem embargo da consistência que atribuo à conclusão acima alcançada, suficiente para repelir a impugnação, considero útil, ainda assim, uma análise mais acurada do dispositivo constitucional em causa (§ 5º do art. 14), para conferência da assertiva até aqui prevalecente.

É sabido que a noção de inelegibilidade comporta duas variedades sob o prisma em que ora interessa examiná-la:

a) a comum, que opera de modo relativo, bastando o afastamento do cargo em tempo útil, para possibilitar a participação na eleição (a chamada desincompatibilização);

b) a especial ou qualificada, que opera absoluta e instantaneamente, impedindo a eleição ao período subseqüente, sem que de nada valha, ao titular, afastar-se com alguma antecedência, movido pelo fito de levantar a incompatibilidade.

Essa última variedade (subitem *b*) é freqüentemente referida como "irreelegibilidade", porque visa a obstar a recondução de mandatários, todos eles normalmente eleitos, a ponto de o professor Pinto Ferreira considerar impróprio o uso da expressão "inelegibilidade" no § 5º do art. 14 da atual Constituição:

"No § 5º a Constituição Federal usa indevidamente a expressão *inelegibilidade*, pois o termo tecnicamente correto é *irrelegibilidade*" (grifos do original do *Comentário à Constituição Brasileira*, Saraiva, 1989, 1º v., p. 310).

Embora sem recorrer ao vocábulo "irreelegíveis", o certo é que o legislador constituinte utilizou, no citado § 5º do art. 14, a expressão genérica "são inelegíveis" para abranger, com as conseqüências características de cada uma, as duas categorias, que venho até aqui distinguindo. Não é demais recordar o teor do dispositivo:

"§ 5º São inelegíveis para os mesmos cargos, no período subseqüente, o Presidente da República, os governadores de estado e do Distrito Federal, os prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito."

As pessoas cuja situação possa ser enquadrada, na parte do dispositivo que antecede a última vírgula, tornam-se inelegíveis, de modo absoluto, qualquer haja sido o tempo de exercício no cargo indicado. As contempladas após essa última vírgula (os substitutos), só quando hajam exercido a função nos seis meses anteriores ao pleito.

Importa, pois, perquirir o fundamento dessa importante distinção, que só pode residir no valor primordialmente tutelado pela Constituição, em cada um dos casos.

Com a inelegibilidade relativa no tempo, inibe-se a influência, sobre o eleitorado, da atividade administrativa ainda recente. Por isso não prescinde da determinação de um prazo (no caso, o de seis meses) para a sua cessação.

A inelegibilidade qualificada, capaz de funcionar de modo instantâneo (a que costuma revestir a forma de irreelegibilidade), atende à proteção de outro valor: propõe-se a coibir o continuísmo e estimular a alternância dos mandatários. Revela-se pelo poder político resultante da pugna eleitoral e pela investidura na plenitude de um mandato. Não pela simples prática de atos de governo.

Exemplifique-se com um Governador que, no primeiro dia de exercício, renuncie ao mandato ou, licenciado, no mesmo dia dele se afaste, sem chegar a reassumir seu cargo. Seria ele, ainda assim, inelegível para o período imediato. Já o Vice-Governador que (na hipótese do afastamento), houvesse como substituto exercido a Chefia do Poder Executivo, por três anos e meio, poderia, apesar disso, simplesmente se desincompatibilizar para recomeçar no período imediato poucos meses depois, como Governador eleito.

É pelo mesmo motivo que, segundo o § 6º do mesmo art. 14 da Constituição, ao Presidente, aos Governadores e aos Prefeitos, para se candidatarem a outros cargos, basta renunciarem seis meses antes do pleito. Também a inelegibilidade do cônjuge e dos parentes, daquelas autoridades (§ 7º) está clausulada à proximidade do pleito. Não está em jogo, nesses casos, se não a inelegibilidade temporária, ou seja, a sanável pelo afastamento.

Essa inelegibilidade relativa, decorrente da presunção de influência recente dos atos de sua administração, não é imputada ao recorrente, que já se achava exonerado do cargo mais de seis meses antes da eleição, observado, destarte, o prazo assinado no art. 1º, II, *b*, da Lei Complementar nº 64/90.

A inelegibilidade que se lhe irroga é aquela de força absoluta, derivada do exercício do cargo a qualquer tempo. Mas essa incapacidade especial está indissociavelmente ligada, pela letra e pelo espírito da Constituição, à determinação de períodos de governo, períodos eleitorais, correspondentes aos pleitos sucessivos, que revelem o poder político cuja alternância se quer assegurar.

Tal conclusão é eloqüentemente confirmada pelo acórdão do plenário do Supremo Tribunal, no Recurso Extraordinário n. 100.825 (caso Figueira), a cuja menção permito-me chegar diretamente, sem deter-me em certa fase, aliás recente, das decisões desta Corte, dominada, com maior ou menor adequação, mas sempre influenciada, pela aplicação da Lei Complementar n. 5-70, hoje revogada. Dividiram-se, então, em duas correntes os juízes daquela Corte: de um lado, a minoritária, dita pragmática, representada pelos que reputavam suficiente, para declarar a irreelegibilidade, a prática de atos de Governo sobre o território do distrito emancipado, que o candidato efetivamente administrara, como prefeito do município matriz. De outro lado, a corrente vencedora, vinculada ao princípio de direito objetivo, segundo o qual a influência desses atos de administração só era motivo da espécie da inelegibilidade, removível pela renúncia, em tempo hábil (desincompatibilização).

Esse, penso eu, o âmago da controvérsia, ora renovada perante este Tribunal, que procurei resolver dentro do mesmo critério, o de separar cogitações metajurídicas dos princípios objetivos, extraídos do direito positivo.

Dou provimento ao Recurso para deferir o registro.

VOTO

O Sr. Ministro Célio Borja: Sr. Presidente, questiona-se se o exercício do cargo de Governador do Distrito Federal, por nomeação do presidente da República, impede absolutamente o seu ocupante de concorrer à titularidade do mandato político eletivo para governar a capital da República.

A regra que se quer aplicar à hipótese é a do § 5º, do art. 14, da Constituição, que veda o exercício sucessivo de mais de um mandato político eletivo pelo mesmo titular. Chamou-se a isso, antes, irreelegibilidade (art. 151, § 1º, alínea *a*, da Constituição de 1967/EC nº 1/69).

É de atentar-se para o princípio que informa tal proibição para, só então, determinar-lhe o alcance.

Os ilustres patronos dos recorridos insistem, e com certa razão, em que se busque a finalidade da norma. Gostaria apenas de observar que os princípios informadores de uma norma, de um sistema ou de uma ordem jurídica encontram-se dentro dela — e as normas constitucionais sempre encontrarão, dentro da Constituição, os princípios, escritos ou não, que lhes imprimem sentido.

Senão, o direito não seria, como é, uma ciência, uma disciplina normativa, baseada em relações de imputação, e não em relações de causalidade. O direito seria meramente uma disciplina ancilar da sociologia, da política ou de outras ciências do comportamento, jamais um ramo autônomo do conhecimento científico.

Esta norma está vinculada à forma republicana de governo (arts. 1º e 34, VII, *a*, da Constituição) forma essa que exige, no entendimento dos doutros, à temporariedade dos mandatos eletivos.

Creio que todos estarão lembrados de que no começo da República, exatamente porque a observância da forma republicana era, como ainda hoje, exigida dos Estados e, quando desobedecida, facultava a intervenção federal, discutiu-se muito sobre a sua definição; e Ruy, lapidarmente, deu-lhe, apoditicamente, o sentido exato.

A forma republicana só existe onde os mandatos eletivos, sobretudo dos governantes, têm termo certo. Essa é condição fundamental para a existência de uma forma republicana de governo. Por isso, a temporariedade dos mandatos eletivos é que determina a forma republicana dos governos e inscrevia-se, antes, no art. 7º da Constituição de 1946 e, hoje, no art. 34, inciso VII, alínea *a*, da Constituição de 5 de outubro.

A república não é, assim, incompatível com cargos vitalícios, como são os dos magistrados, como eram os professores catedráticos ou lentes das escolas de ensino superior; mas ela não tolera, segundo os seus fundadores no Brasil, a posse e o exercício sem termo, do mandato político eletivo do Chefe do Estado.

O que Ruy insistia era que se distinguia a república da monarquia porque o Presidente da República tem um mandato, a termo certo e, na evolução do Direito Constitucional Brasileiro, foi para tornar inequívocos esse termo e a não continuidade desse mandato que se proibiu aos seus titulares sucederem-se a si mesmos.

Isso não se confunde com a repressão ao abuso do poder político ou com o intento de prevenir o uso e o emprego indevidos dos bens e serviços públicos ou o prestígio natural da autoridade pública nas eleições, em benefício de um candidato.

A prevenção de males tais gera a inelegibilidade relativa que, no Direito Público brasileiro, se materializa no instituto da desincompatibilização, cujos prazos variáveis atendem a maior ou menor importância dos cargos cujos ocupantes são inelegíveis se deles não se exoneram tempestivamente. E a repressão de tais abusos faz-se pelos recursos admitidos pela Constituição (art. 14, § 10º, da Constituição) e as leis.

O Relator, o eminente Ministro Octavio Gallotti, lembrou bem a distinção corrente no Direito Público, especialmente no Direito Eleitoral, entre incompatibilidades absolutas e incompatibilidades relativas.

Lembro a odiosidade das incompatibilidades e inelegibilidades absolutas, como a do art. 14, § 5º, da Constituição, no Direito Eleitoral moderno que favorece a universalização do direito de sufrágio assim ativo, como passivo, e abomina as cassações de mandatos (art. 15, *caput* da Constituição) e inabilitações eleitorais como as censitárias, que exigiam ao cidadão, para alistar-se eleitor, um mínimo de renda pessoal e proibia a participação eleitoral dos religiosos com ou sem votos de obediência, dos criados de servir e de outros grupos sociais.

Daí, a odiciosidade dessas chamadas incompatibilidades ou inelegibilidades absolutas, porque elas se predicavam do sujeito, como se fora um estigma, enquanto que as inelegibilidades relativas, porque têm por escopo proteger a lisura do pleito, a sinceridade da manifestação do eleitorado, essas, Sr. Presidente, sempre se toleraram e se toleram no regime constitucional e no regime democrático, embora, insisto eu, na democracia e no governo representativo é necessário que todos tenham amplíssimo acesso ao direito de votar e ao de ser votado.

Testemunha a universalização do direito de sufrágio a regra segundo a qual, até mesmo aos condenados em juízo crime, suspendem-se os direitos políticos, não os perdendo eles.

Assim, a única fundamentação e legitimação da inelegibilidade aqui em causa (irreelegibilidade) é a salvaguarda da forma republicana de governo, em áreas da qual tolera-se o sacrifício, para um certo cargo e por prazo determinado, do direito de sufrágio passivo de alguns.

Este parece-me não ser o caso, pois o recorrente foi, até o semestre anterior ao pleito de 3 de outubro p.f., ocupante do cargo público de nomeação e de livre demissão, de um ente público, o Distrito Federal, que não gozava, como ainda não goza, de autonomia política. O que agora postula é um mandato eletivo a ser exercido em ente autônomo.

A distinção entre cargo de nomeação e mandato político eletivo é a mesma que separa os poderes supremos da nação, do Estado e, hoje, do município, dos funcionários de qualquer dos órgãos desses mesmos poderes; a distinção é a mesma que separa o ato político dos governantes, do ato administrativo dos agentes de qualquer hierarquia, ainda das mais altas.

Dir-se-á que o Governador nomeado de ontem exerceu competência, atribuições e poderes equivalentes, senão iguais, ao do mandatário a ser eleito, tendo-se, assim, por materialmente idênticos o cargo de nomeação e o mandato eletivo. Assim não me pa-

rece, pois sua administração era subordinada ao Presidente da República e ao Senado.

Mas se, por um átimo, pudesse esquecer a natureza formal do Direito e, para argumentar, emprestasse relevo à circunstância de ser o cargo de Governador nomeado tão poderoso, dotado de competência e atribuições tão amplas e consideráveis, como as do titular do mandato político eletivo que o recorrente persegue, ainda assim, não concluiria pela irreelegibilidade declarada no v. acórdão recorrido. Mas, daria, sim, pela necessidade de oportuna desincompatibilização porque é essa a cautela preventiva que a Constituição dá ao mal do abuso do poder político e econômico.

Que ocupantes de cargos públicos são mais poderosos, influentes e senhores de mais vastos recursos do que os Presidentes e Diretores de bancos oficiais, das instituições da Previdência Social etc.?

Esses, veja-se, estão, apenas, sujeitos à desincompatibilização, sendo, assim elegíveis, apenas com tal ressalva.

Acresce que a irreelegibilidade é para o período subseqüente. Ora, como demonstrou o Sr. Ministro Relator, não há período sem termo inicial e final e, no caso, a palavra (período) ou está referida a mandato, que os Governadores nomeados não têm, ou a cargo de nomeação a termo, que também não é o caso, porque nunca os prefeitos do Distrito Federal, tanto no Estado do Rio de Janeiro de hoje, como aqui em Brasília, tiveram termo à nomeação que recebiam do Presidente da República, com a aprovação do Senado Federal, ou a pessoas que, sucessivamente, exercem o cargo. Ora, nessa última hipótese, o candidato recorrente não se sucederia a si mesmo.

Não vejo como predicar essa palavra (período) — que é a chave do § 5º do art. 14. — tal como concluiu o eminente Relator, senão de termo inicial e final ou de pessoas.

De qualquer sorte, no caso, ainda que se exigisse do recorrido — como me parece certo — a desincompatibilização —, não se poderia nunca pretender que ele estaria a suceder-se a si mesmo, porque entre o exercício do cargo de Governador nomeado do Distrito Federal, e a eleição medeia um outro ocupante do mesmo cargo. Assim, ele não sucederia a si mesmo.

Por essas razões, Sr. Presidente, que, aliás, repetem com menos brilho aquelas que já foram lançadas pelo eminente Relator, acompanho o voto de S. Exa.

VOTO (VENCIDO)

O Sr. Ministro Bueno de Souza (Relator): Sr. Presidente, habituado como sou (e não é de ontem) a acatar e subscrever os doutos votos do eminente Ministro Gallotti, notadamente quando S. Exa., como Relator (e tal é o caso, neste momento), realça, em rigorosa dialética, a sutileza de sua argumentação, sempre precisa e objetiva; e em face do pronunciamento que vimos de ouvir, do preclaro Ministro Célio Borja, dos mais respeitados entre nossos mestres do Direito Constitucional e, a seu tempo, uma das melhores expressões da política brasileira, bem pode V. Exa. avaliar meu desconforto quando ouso, sempre respeitosamente, exprimir minha discrepância, seja no tocante aos fundamentos principais da decisão a adotar, seja quanto ao respectivo teor, sem embargo dos aspectos da causa a cujo respeito é inegável a convergência de nossas comuns convicções.

Assim, recolho pressurosamente palavras do Sr. Ministro Célio Borja para prontamente secundá-las, isto é, no ponto em que, com inegável senso de oportunidade, S. Exa. recorda o princípio basilar da forma republicana de governo (que, felizmente, é a nossa), ou seja, o da temporariedade dos mandatos políticos, observação tanto mais relevante e atual quanto é certo que algumas vozes já se fazem ouvir em precipitados louvores à abolição da regra da irreelegibilidade para os cargos de chefia dos poderes executivos, tão sensatamente introduzida por nossa primeira constituição republicana, depois de tão intensos e dilargados debates na imprensa e no Parlamento.

Correlata a esta oportuníssima proposição, e estreitamente vinculada à questão central

da casua a decidir, é a máxima de Duguit, que colho do seu *Manuel de Droit Constitucionel* (Paris, 1923, p. 401):

"Le principe essentiel de notre droit public est que tout électeur est éligible au parlement, et cela sans aucune condition de domicile déterminé. Suivant le principe formulé dans nos constitutions de la période révolutionnaire (par exemple constitution de 1791, tit. III, chap. I, sect. III, art. 7). le membre du parlement est représentant du pays tout entier, et non pas de la circonscription qui l'a élu (cf. § 42). Il suit de là que le législateur ne peut exiger, pour être éligible dans telle ou telle circonscription, des conditions de domicile ou de résidence et que tout électeur doit être éligible dans toute circonscription."

De fato, ao se argumentar com a indispensável necessidade de exata predeterminação de períodos (antecedentes a subseqüentes, respectivamente) para a correta conceituação de funções ou cargos de governo; e, bem assim, ao se acentuar o direito subjetivo público, não somente de votar mas, precipuamente, de ser votado (direito subjetivo este que se anuncia absolutamente incompatível com interpretações ditas restritivas de normas constitucionais), bem se pode ver como se acham nitidamente identificadas as balizas que hão de nortear a resumida fundamentação do voto com que me animo a assumir conclusão diversa daquela que, até aqui, se tem proposto.

2. Na verdade, a qualificação das restrições ao princípio da elegibilidade de todo eleitor como intolerável ofensa aos direitos civis e políticos do cidadão é manifestamente panfletária e irresponsável.

Discorrendo sobre o assunto, o eminente constitucionalista francês há pouco citado se refere a inelegibilidades absolutas e relativas, fundando a distinção nas limitações territoriais, as primeiras valendo para todo o território do Estado e as demais, apenas para determinadas circunscrições (*op. cit.*, p. 402).

Quanto a estas últimas, esclarece que a lei as estabelece por entender que a natureza das funções atribuídas a certos funcionários pode afetar a liberdade de escolha pelos eleitores. Daí a restrição que se lhes impõe. Fica evidente, portanto, que as figuras de inelegibilidades, nos estados constitucionais, se destinam a preservar valores fundamentais da ordem social.

No Brasil, a despeito da anotação (evidentemente errônea) do prof. Ferreira Filho (*Curso de Direito Constitucional*, 17ª ed., editora Saraiva, 1989, p. 101), segundo a qual o instituto teria surgido na Constituição de 1934, certo é que delas já cuidava a Constituição de 1891, nestes termos:

"Art. 43. O Presidente exercerá o cargo por quatro anos, não podendo ser reeleito para o período presidencial imediato.

§ 1º O vice-presidente, que exercer a presidência no último ano do período presidencial, não poderá ser eleito presidente para o período seguinte."

Ao assim dispor, nossa primeira constituição republicana refletiu aguda e sensata apreciação da realidade social e histórica do Brasil, sem por isso se distanciar do que se observa em outros países, igualmente comprometidos (senão mais ainda do que nós) com princípios republicanos e ideais democráticos.

A Constituição dos Estados Unidos da América, fonte inspiradora de todo constitucionalismo, em que também se abeberou a primeira de nossas verdadeiras constituições, embora em época mais recente, veio a contemplar essas figuras de restrição de direitos políticos, ainda que públicos, em apreço a valores sociais preponderantes.

Barbalho, em seus prestigiosos comentários à Constituição de 1891, resume oportunas observações a propósito de inelegibilidades, quer sob o prisma do direito constitucional comparado ou à luz de nossas próprias tradições.

E desde então as inelegibilidades têm figurado em nossas constituições, algumas vezes atribuindo-se a disciplina da matéria, de modo mais ou menos amplo, ao plano infraconstitucional.

Ferreira Filho (*Curso de Direito Constitucional*, 17ª ed., Saraiva) justifica:

"A inelegibilidade é uma medida destinada a defender a democracia contra possíveis e prováveis abusos." (*op. cit.*, p. 101).

E acrescenta:

"A Constituição seguiu a técnica utilizada na redação conferida pela Emenda n. 1/69 à Constituição de 1967, quanto às inelegibilidades. Não menciona exaustivamente as hipóteses, apenas fixa algumas deixando à lei complementar o desdobramento dos casos de inelegibilidade. As hipóteses a serem previstas pela lei complementar relacionam-se à proteção da "normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta", devendo, outrossim, fixar os prazos de cessação das inelegibilidades (art. 14, § 9º)".

José Afonso da Silva, por sua vez, reconhecendo também inelegibilidades absolutas a par das relativas, baseia, contudo, essa distinção em outro critério, *verbis*:

"As inelegibilidades podem ser consideradas sob dois critérios, no tocante à sua abrangência: absolutas e relativas.

As inelegibilidades absolutas implicam impedimento eleitoral para qualquer cargo eletivo. Quem se encontre em situação de inelegibilidade absoluta não pode concorrer a eleição alguma, não pode pleitear eleição para qualquer mandato eletivo e não tem prazo para desincompatibilização que lhe permita sair do impedimento a tempo de concorrer a determinado pleito. Ela só desaparece quando a situação que a produz for definitivamente eliminada. Por isso, ela é excepcional e só é legítima quando estabelecida na própria Constituição. E esta somente consigna, como tal, a que decorre da inalistabilidade e a dos analfabetos, quando, no art. 14, § 4º, declara que são inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos. Uma é específica para um tipo de cidadãos alistados eleitores, que, apesar disso, a Constituição nega o direito de elegibilidade: os analfabetos. Outra é genérica, apanhando quem quer que esteja em situação de alistabilidade: tais são: os menores de 16 anos (ou de 18 não alistados), os conscritos e os que estiverem privados, temporária ou definitivamente, de seus direitos políticos. Rigorosamente absoluta, como se percebe, é apenas a inelegibilidade dos analfabetos e dos que perderam os direitos políticos, porque os demais têm, ao menos, uma expectativa de cessação do impedimento. Nota-se que os absolutamente inelegíveis são aqueles que não são titulares da elegibilidade. O absoluto está precisamente nisto: não podem pleitear eleição alguma.

As inelegibilidades relativas constituem restrições à elegibilidade para determinados mandatos em razão de situações especiais em que, no momento da eleição, se encontre o cidadão. O relativamente inelegível é titular de que, apenas, não pode ser exercida em relação a algum cargo ou função eletiva, mas o poderia relativamente a outros, exatamente por estar sujeito a um vínculo funcional, ou de parentesco ou de domicílio que inviabiliza sua candidatura na situação vinculada" (*Curso de Direito Constitucional*, 6ª ed., RT, 1990, p. 336).

Pinto Ferreira, depois de mencionar a lição de Duguit, calca a classificação em consideração diversa, ao escrever:

"Há indivíduos que, embora eleitores, não são elegíveis em nenhuma circunscrição; são as inelegibilidades absolutas. Há indivíduos que são eleitores, porém não são elegíveis em certas circunscrições; são as inelegibilidades relativas." As primeiras não só sujeitas a qualquer condição para a sua realização, como acontece com os naturalizados brasileiros que são inelegíveis para Presidente da República ou os inalistáveis; as segundas estão sujeitas a uma condição resolutiva, como o Presidente da República no Brasil que é inelegível para o período presidencial seguinte' (*Curso de Direito Constitucional*, ed. Freitas Bastos, 1964, p. 260-1).

Já em Marcelo Caetano esta é a distinção:

"As inelegibilidades podem ser absolutas ou relativas.

São absolutas quando se referem a qualquer cargo eletivo e vigoram independentemente da vontade do cidadão.

São relativas quando se referem apenas a determinado cargo eletivo ou abrangem os cidadãos que, em certo prazo anterior à data da eleição, tenham exercido na circunscrição eleitoral função pública ou atividade econômica suscetível de fazer pressão sobre o eleitorado ou sejam parentes próximos deles.

Nas inelegibilidades relativas há a distinguir:

— as que não podem ser afastadas por vontade dos cidadãos: é o que sucede nos casos de proibição legal de reeleição, de cumprimento de sanção que exclua de um só tipo de função e de parentesco com o ocupante anterior do cargo a preencher;

— as que, resultando da incompatibilidade entre o exercício de certo cargo, atividade ou situação e a candidatura, são sucetíveis de desaparecer desde que, no prazo fixado na lei, o interessado se desincompatibilize, abandonando o cargo, atividade ou situação impeditivos da candidatura. (*Direito Constitucional*, ed. Forense, 1978, v. II, p. 116-7).

Como se verifica, não é uniforme o critério adotado para orientar distinção que, no entanto, geralmente se reconhece pertinente e relevante.

Cuida-se, decerto, de proposta de sistematização com que a ciência se dispõe a auxiliar o intérprete da norma constitucional. Por sua utilidade e inegável prestância, não tenho razões para repudiar ou negligenciar a distinção; nem para deixar de acolher o entendimento propugnado, a este propósito, pelo Sr. Ministro Gallotti, ao conceituar como inelegibilidade absoluta ou qualificada aquela que adere à pessoa do cidadão (que o qualifica), da qual, por isso mesmo, não pode, por ato próprio, desvenciliar-se, cumprindo-lhe, ao contrário, pacientemente aguardar que cesse sua causa determinante para, somente então, poder pleitear o sufrágio popular necessário a fim de novamente investir-se do mandato político anteriormente obtido.

Daí acentuar S. Exa., relativamente ao art. 14, § 5º, da Constituição, que as inelegibilidades absolutas ali contempladas são aquelas que figuram no texto, até a última vírgula.

Nos casos aí abrangidos (isto é, até a última vírgula), nem mesmo a renúncia do mandatário, ainda que no início do período de seu mandato, poderia eximi-lo da inelegibilidade absoluta que o atinge, para o período subseqüente. Em outras palavras, aos afetados por essa inelegibilidade (absoluta) nada lhes é dado fazer para afastá-la.

Assim delimitado, com toda precisão, o conceito, peço licença ao eminente Relator para também servir-me do valioso subsídio em que se louva S. Exa. em seu d. voto, no intuito de fixar o exato alcance do preceito constitucional, em face do qual havemos de decidir o pleito, ou seja, o citado art. 14, § 5º, da Constituição, que releio, para maior clareza desta exposição:

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

(*Omissis*)

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

Sendo assim (admita-se, para argumentação), absoluta a inelegibilidade irrogada ao recorrente, na consonância dos dizeres do § 5º do art. 14 da Constituição (ou seja, sua inelegibilidade para o cargo de Governador do Distrito Federal, para o período a se iniciar em 1º de janeiro próximo, de acordo com Resolução desta Corte), impõe-se a questão que, a meu ver, constitui o cerne da demanda, a saber: como poderia o recorrente, sendo o Governador do Distrito Federal, nomeado pelo Presidente da República em 15 de setembro de 1988, e tendo exercido o cargo até 12 de março de 1990, eximir-se da inelegibilidade absoluta a decorrer do citado preceito constitucional?

Convém frisar que não se trata de artifício de raciocínio; de petição de princípio ou de vício de argumentação.

Na verdade, não se há de recusar que o recorrente, tivesse continuado no cargo de Governador, não poderia candidatar-se para o pleito que se avizinha: a Lei Complementar 64 explicitaria sua inelegibilidade, de classe diversa, embora, e a outro título.

Cuida-se, por conseguinte, de verificar se o atinge alguma elegibilidade; e, a seguir, de que classe em razão da investidura no governo, por nomeação presidencial.

Reconhece o d. voto do eminente Ministro Gallotti que tal inelegibilidade seria absoluta.

Estou de inteiro acordo com esta proposição.

Cumpre, pois, em continuação, *data venia*, concluir que a exoneração do recorrente, a seu pedido, não poderia servir para livrá-lo da inelegibilidade que o qualificava, enquanto no exercício do cargo de Governador: inelegibilidade, vale insistir, que, absoluta, aderiu à pessoa do recorrente para subsistir por todo o período do mandato subseqüente.

Em outras palavras, tivesse o recorrente sido eleito e teria ficado absolutamente inelegível para o próximo período, sem que sua renúncia pudesse remediar essa situação.

Não tendo sido eleito, porque poderia socorrer-se da exoneração a pedido, espontânea, fruto de sua pessoal e livre opção?

Como se vê, o argumento segundo o qual seria indispensável um período anterior ao subseqüente, previsto no texto constitucional, perfeitamente delimitado em termo inicial e termo final, para que pudesse incidir a inelegibilidade do § 5º do art. 14 da Constituição, esse argumento não é senão a outra face daquele outro, conforme o qual se trata de inelegibilidade reservada, apenas, ao Governador que foi levado ao cargo pelo sufrágio popular...

Tenho para mim que semelhante critério de interpretação não somente carece, *data maxima venia*, de indispensável coerência com princípios basilares de nossa ordem constitucional (e não somente da de hoje) como, até mesmo, se insurge contra a própria razão de ser em que se inspira e a finalidade que justifica a norma constitucional, a cuja luz a causa há de ser decidida: pois, ao cabo de contas, cumpre-nos dizer de condições para a disputa de mandado popular para o exercício de cargo político, pronunciando o que a Constituição preceitua concretamente, para espécie, que, como sempre, há de ser qualificada segundo os parâmetros abstratos e genéricos da lei maior.

Ademais, o recurso em julgamento é ordinário, ensejando, portanto (reclamando, em verdade), a consideração, pelo Tribunal, de fatos e circunstâncias do momento, isto é, públicos e notórios, a atestar a proximidade do fato do exercício do governo pelo recorrente, até aproximadamente seis meses antes do pleito que se aproxima; sendo, ademais, patente a continuidade administrativa que se observa no Distrito Federal, a partir da nomeação do governador Valim (antes, vice-governador), em virtude de exoneração, a pedido, do recorrente.

Daí que, por um lado, não necessito valer-me, para desenvolver estas considerações, nem da reclamada predeterminação de período antecedente, tão enaltecida pelos dd. votos que me antecederam; nem, de identificar períodos antecedentes em estreita correlação aos respectivos titulares, identificando, assim, períodos anteriores de governo do Distrito Federal pelas pessoas que no cargo foram investidas, ao longo do tempo.

Não vejo mister invocar a alternativa que, esta sim, envolve verdadeira petição de princípio, aliás repudiado pelo sistema, segundo o qual (e por absurdo, *data venia*) reputar-se-ia (potencialmente, pelo menos) comprometedor da observância da regra de temporariedade e continuidade do eleito; não, contudo, a do nomeado...

Bem por isso, não retrocedo, senão ao período imediatamente antecedente; e o identifico aquele em que o recorrente exerceu o governo, desde que dele não foi afastado, mas espontaneamente se afastou. E assim o faço, em apreço à proximidade dos fatos políticos em confronto, notória, pública, irretorquível e inconciliável com aqueles

princípios comemorados, muito a propósito, no primeiro tópico desta exposição.

Eis por que o governo atual, que imediatamente se lhe seguiu e ainda perdura, não abriu novo período, desde que somente a exoneração espontânea, notoriamente precondenada a afastar inelegibilidade absoluta inafastável, poderia levar a sua almejada configurção como tal, em inequívoca afronta ao princípio da temporariedade dos mandatos.

O direito constitucional, notadamente em sua preceituação dogmática, de conteúdo, de enunciação de princípios concernentes ao regime que estabelece, é feito de enunciados simples diretos, singelos, aptos para obter pronta compreensão e conclamar a geral e imediata adesão. Bem por isso, a constituição, em disposições dessa ordem, tendentes a garantir a temporariedade dos governos de modo a evitar a excessiva concentração do poder pessoal e a acentuar a participação popular no exercício do poder, não se afeiçoa a formas rígidas de interpretação, alheias ou distantes da consideração daquilo que a lei maior quer alcançar.

Pouco importa, por conseguinte, que o recorrente não tenha sido investido do governo por período certo; bem assim, que, em virtude de exoneração, a pedido, apenas seis meses antes do pleito, tenha sido sucedido por outro governador nomeado (este, também, sem período certo para o exercício do cargo).

Na verdade, o que de tudo sobressai é que, afastando-se, como se afastou, do governo, em data tão próxima do pleito de 3 de outubro vindouro o recorrente buscou, isto sim, eximir-se, por sua diligência, da inelegibilidade que, a meu ver, se revela patente e induvidosa e que se busca obscurecer, mercê de argumentação meramente gramatical, estritamente formal em que o intuito manifesto da lei maior deixa de merecer a preponderância que lhe é própria.

Acresce, Srs. Ministros, que nada digo de novo.

De fato, caminho sobre este terreno inspirado nos reiterados pronunciamentos desta Corte, aliás recentes, em resposta a consultas que nos foram dirigidas. Dentre estas, menciono as seguintes:

"Resolução nº 15.286-TSE, de 30 de maio de 1989.

Inelegibilidade. Ex-governadores de territórios federais transformados em estados.

— São inelegíveis, para o mesmo cargo, nas primeiras eleições do novo estado, os ex-governadores dos territórios federais transformados por força constitucional, e elegíveis para o período subseqüente.

Resolução nº 14.316-TSE, de 21 de junho de 1988.

Inelegibilidade. Ex-governador de território, que venha a ser transformado em estado.

— Reiterada é a jurisprudência do TSE no sentido da inelegibilidade do ex-ocupante do cargo de confiança de governador de território para o mesmo cargo, nas primeiras eleições do novo estado (precedentes: Resoluções n.os 11.307, 12.130 e 14.150).

Resolução nº 11.307-TSE, de 8 de junho de 1982.

— Inelegibilidade. Prefeito nomeado nos territórios é inelegível como candidato ao mesmo cargo no pleito de 15 de novembro de 1982."

Concedo que algumas destas resoluções reflitam ainda o disposto na Lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970.

Admito, também, que não se há de conferir preponderância de resoluções, com caráter de recomendação, sobre decisões a proferir em feitos contenciosos, tal o presente.

Ocorre, contudo, que o Tribunal Superior Eleitoral já se pronunciou, também, em feitos contenciosos sobre o tema que ora nos é submetido. Sobre ele assentou respeitável doutrina, pelo que posso dizer que percorro caminhos já desvendados e não me encontro solitário.

De fato, esta Corte, no julgamento do Recurso nº 1.684 (Acórdão nº 3.058), sendo Relator, em 29 de novembro de 1959, o Ministro Guilherme Estelita, decidiu na conformidade destas considerações, extraídas do d. voto do Relator:

"É inelegível para primeiro prefeito de município recém-criado quem antes da eleição exerceu o cargo como prefeito nomeado, fosse efetivo, fosse interino (Constituição, art. 139, III, e parágrafo único."

(Omissis.)

"(...) o acórdão recorrido considerou elegível o candidato, porque ele deixou o cargo seis meses antes do pleito, invocando o inciso III do art. 139 da Constituição."

(Omissis.)

"Ora, o dispositivo constitucional que fala em cessação do exercício, seis meses antes, é precisamente o inciso III. Portanto, o acórdão, em si, está contraditório, na sua fundamentação. Permita-me insistir em pedir a atenção do Tribunal para este fato. Se o acórdão diz que o inciso III não se aplica aos prefeitos nomeados, como é que o aplicou ao recorrido, concedendo-lhe uma elegibilidade fundada nesse mesmo inciso, por ele dita inaplicável à espécie? Ademais, o prefeito nomeado não é substituto de prefeito eletivo. Como sabemos, o inciso III cogita de três classes: o prefeito efetivo, o sucessor do prefeito efetivo e o substituto do prefeito. Enquanto o prefeito efetivo e o sucessor do prefeito são absolutamente inelegíveis, sem condições, o substituto do prefeito tem essa inelegibilidade relativa, clausulada no tempo, porque só vige até seis meses antes do pleito. Logo, aplicar a um prefeito nomeado um dispositivo que só se aplica ao substituto do prefeito é até falta de atenção na aplicação da lei.

Na espécie ocorrente, o prefeito nomeado não substituía a ninguém, era ele o próprio titular do cargo, a sua nomeação consta à fl. 47, não a título interino."

(Omissis.)

"Logo, foi a título efetivo e, nessa hipótese, ele a ninguém substituía, todavia, se fosse a título interino, não existindo o efetivo, ele não estava substituindo o prefeito efetivo, pois este também não existia.

Considerar, portanto, o prefeito nomeado, efetivo ou interino que seja, substituto de um prefeito não existente, parece-me sem razão.

Entendo que, ainda por esse motivo, a aplicação do inciso III não cabe, nessa hipótese, para o efeito de considerá-lo elegível, com a ressalva do abandono do cargo seis meses antes da eleição.

Sei, Sr. Presidente, que este Tribunal tem decidido nesse sentido, isto é, que o prefeito nomeado não é inelegível para prefeito na primeira eleição que se fizer. Mas, Sr. Presidente, *data venia*, parece-me não ser esta a melhor interpretação da Constituição, a mais exata. Penso que esse prefeito é absolutamente inelegível e vou dar as razões por que assim me parece: a meu ver e sem embargo do respeito devido, às resoluções deste Tribunal invocada a fl. 94, o prefeito nomeado, efetivo ou interino que o seja, entra na primeira das três classes de inelegibilidade, constantes do inciso III, do art. 139 da Constituição: titular, sucessor e substituto. A meu ver, ele é titular e, sendo assim, é inelegível sem condições de tempo, para a primeira eleição de prefeito, quando seu cargo passar de, preenchido por nomeação, a preenchido por eleição. Há, Sr. Presidente, um argumento tirado do próprio inciso III, que fala em período, e segundo se afirma que 'período', aí, quer dizer tempo de duração de mandato eletivo, logo não abrangendo o prefeito nomeado. Mas esse argumento não procede, se sustenta, desde que se examine a Constituição. Em verdade, esse exame da Constituição leva a mostrar que período, aí, não significa somente duração de mandato Legislativo. O período a que se refere o inciso, tanto é eletivo, quanto à duração da escolha do Executivo. Quando a Constituição empregou esta expressão "período", foi para abranger as duas espécies: a dos prefeitos eleitos, por elas criadas, no art. 28 e seu parágrafo, como a dos prefeitos eleitos, que é a regra geral.

Explico-me, como o Tribunal sabe, a Constituição, art. 28, estabeleceu que os prefeitos são, em regra, eleitos: entretanto, há determinadas hipóteses em que os prefeitos são nomeados: nas capitais, nas estâncias hidrominerais em determinadas condições e os prefeitos das bases miiltares.

Ora, se a Constituição admite prefeitos eleitos, como de regra, e prefeito nomeado, quando no inciso III especialmente destinado a regular a inelegibilidade dos prefeitos, fala em período, não está, absolutamente, referindo-se somente a prefeitos de período eletivo. É período — porção de tempo —, anterior à eleição. Isso me parece bem claro, e certo.

Em favor dessa interpretação invoca-se ainda o disposto no parágrafo único do art. 139, argumento de relevo, aliás argumento já trazido à discussão. É que, no art. 139 da Constituição, existe, no inciso III em que se baseou o recorrido, este parágrafo único, que diz: 'Os preceitos deste artigo aplicam-se aos titulares, assim efetivos como interinos, dos cargos mencionados.' Quer dizer, vem a Constituição e declara que todos os preceitos do artigo se aplicam aos titulares interinos e efetivos. Logo, quer se considere o prefeito nomeado, efetivo, quer interino, está ele sujeito às normas do artigo. Ora, se o candidato registrado exerceu por nomeação o cargo no período imediatamente anterior à eleição, é, para mim, inelegível."

(Omissis.)

"Ainda há outro argumento, lembrado agora nos debates, pelo eminente colega Ministro Ildefonso Mascarenhas. É que a Constituição atual foi emendada, Emenda nº 2, visando a tornar elegível o prefeito do atual Distrito Federal.

Diz assim: Emenda à Constituição nº 2, de três de julho de 1956: o atual Distrito Federal será administrado por um prefeito, cabendo as funções legislativas a uma Câmara de Vereadores, eleitos, estes e aqueles, por sufrágio restrito, direto e simultâneo, para um período de quatro anos. Parágrafo único: a primeira eleição de prefeito realizar-se-á quando se efetuar a eleição de Presidente da República, para o próximo período governamental. Art. 2º São extensivos ao prefeito do Distrito Federal as inelegibilidades previstas no inciso IV, do art. 139, da Constituição. Considera-se, assim, o prefeito atual-nomeado, inelegível para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, equiparando-o aos governadores.

Por fim, Sr. Presidente, desejo apreciar a questão do ponto de vista doutrinário: a inelegibilidade, sendo uma restrição de direitos, é considerada matéria de direito estrito. Não há inelegibilidades implícitas, não há inelegibilidades fora da letra da lei. Estou de acordo com esse princípio, que é elementar, na matéria. Todavia, a meu ver, na espécie, a inelegibilidade me parece clara, expressa, segura, pelos argumentos já expostos.

A Constituição, quando se fala em prefeito, abrange quaisquer prefeitos, qualquer espécie de prefeito; e, quando fala em período, não quer dizer somente período eletivo, mas período de exercício da Prefeitura, quer seja o prefeito eletivo, quer seja nomeado."

(Omissis.)

"A Constituição diz apenas 'período', e, como prevê prefeito eletivo e prefeito nomeado, apanha um e outro.

Há mais ainda, Sr. Presidente: como disse não vou, na matéria, criar uma interpretação por extensão, mas por força de compreensão. Está, a meu ver, perfeitamente enquadrada na Constituição esta inelegibilidade. Na espécie, há mais esta circunstância: o prefeito foi nomeado com a faculdade legislativa, é um prefeito com maiores poderes que o prefeito eleito. Se o prefeito eletivo só tem a faculdade de colaborar na formação das leis municipais e o prefeito nomeado, antes da eleição, tem o próprio Poder Legislativo amplo, não é possível que a Constituição fira, com a inelegibilidade, o prefeito eletivo, que tem menos poderes, e libere o prefeito nomeado, que tem maiores poderes.

A razão da Constituição há de ser esta: esse prefeito é tão inelegível quanto o outro, porque a Constituição não quer que ele vá preparar sua eleição, dispondo para isso de toda a máquina eleitoral do município.

Sei, Sr. Presidente, que é matéria controvertida; pode o Tribunal decidir num sentido ou noutro. Para mim, *data venia*,

esse prefeito é inelegível e, nessas condições, voto no sentido de dar provimento ao recurso, para considerar inelegível o prefeito considerado elegível pela decisão recorrida."

Observe-se que o próprio Relator explicita os contornos completos do caso examinado:

"Na espécie, os dados são estes: o município foi criado pela Lei nº 1.572, de 6 de setembro de 1954 (fl. 55); o candidato foi nomeado prefeito a 7 de janeiro de 1958, empossado quatro dias depois (fl. 52) e exonerado a 29 de janeiro de 1959, quando a eleição municipal realizar-se-ia a dois de agosto de 1959, portanto, mais de seis meses antes. Mas, exatamente essa inelegibilidade relativa, esta inelegibilidade transitória, que pode ceder com a cessação do exercício do cargo, seis meses antes, a meu ver, não se aplica a prefeito nomeado."

Como se verifica, o pronunciamento, de natureza jurisdicional, se reporta expressamente a situação de fato rigorosamente idêntica, em tudo o que é essencial à que faz objeto deste recurso.

E não é demais recordar que o texto constitucional em que o v. aresto se baseou soa em tudo idêntico ao que ora nos rege.

Assim dispunha a Constituição de 18 de setembro de 1946:

"Art. 139. São também inelegíveis, para prefeito:

..(Omissis.)

"III — o que houver exercido o cargo por qualquer tempo no período, inicialmente anterior e, bem assim, o que lhe tenha sucedido, ou dentro dos seis meses anteriores ao pleito, ou haja substituído igualmente pelo mesmo prazo etc."

Anote-se, ainda, que, então (como agora), se aplicava Carta Constitucional de forte colorido liberal, votada por Assembléia Nacional Constituinte convocada logo após a eclosão de um dos mais belos momentos de nossa história política, de restauração das instituições democráticas.

É oportuno ainda referir que também o Supremo Tribunal já se pronunciou sobre a matéria agora aqui controvertida. E o fez no julgamento do recurso de Mandado de Segurança nº 9.093-DF, em 3 de dezembro de 1962, de que foi Relator o saudoso Ministro Hahneman Guimarães.

Da ementa do v. aresto consta o seguinte:

"Prefeito nomeado que tenha exercido o cargo por qualquer tempo é inelegível para o período seguinte. Ministros do STF em exercício do TSE não estão impedidos de votar em recurso para o STF mesmo em matéria não constitucional."

A antigüidade desses venerandos precedentes não me parecem possa de algum modo empanar suas virtudes intrínsecas: também no direito público (e não somente no direito privado) mantemos e valorizamos princípios basilares já bastante antigos, que me dispenso de recordar (são, precisamente, nossos mais caros princípios).

E os precedentes que aduzo em abono de meu entendimento (que, na verdade, neles se inspira) se assinalam, pelo seu feitio e seu conteúdo, como enunciados imediatamente decorrentes desses nossos mais caros princípios constitucionais, e não de meras regras técnicas de harmonização de textos, só aparentemente desajustados.

Por tudo o que venho de expor, peço a mais respeitosa vênia aos eminentes Ministros Gallotti e Célio Borja para, louvando-me principalmente nos precedentes que venho de mencionar, negar provimento ao recurso.

É como voto.

VOTO (VOGAL)

O Sr. Ministro Pedro Acioli: Sobre a controvérsia discute-se a aplicabilidade da disposição constante do § 5º do art. 14, da Constituição Federal, de 1988, que diz:

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

(...)

§ 5º São inelegíveis para os mesmos cargos, no período subseqüente, o presidente da República, os governadores de estado e do Distrito Federal, os prefeitos e quem os hou-

ver sucedido, ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito."

Interpretando esse dispositivo, entende o recorrido, que se o recorrente exerceu o cargo de governador do Distrito Federal, na vigência da Constituição atual, tornou-se inelegível para o mesmo cargo na primeira eleição marcada para 3.10.90.

Encontra respaldo tal entendimento no voto do ilustre Juiz Deocleciano Queiroga à fl. 136, a expressar-se:

"Essa regra é de aplicação imediata e por isso não comporta suspensividade porque não depende de regulamentação da lei ordinária. É auto-aplicável, porque não se projeta apenas para o futuro, como se fosse regra de Direito Intertemporal, sediada em Ato das Disposições Transitórias. Define ao contrário, situação consolidada ao tempo da promulgação de nosso ordenamento jurídico maior, tornando inelegível, neste pleito, para o cargo de governador quem o tenha sido e pretende exercer de novo o mesmo cargo do período imediato ou subseqüente."

Por sua vez, não discrepa desse raciocínio a doutra Procuradoria Regional Eleitoral, que opinou pelo indeferimento do registro do candidato, valendo-se desses argumentos:

"Tanto o governador eleito e o nomeado possuem o controle da administração pública o que gera, por si só, a aplicação do disposto no art. 14, § 5º da Constituição Federal, na medida em que, como já visto anteriormente, tal preceito é de imediata aplicação face à necessidade de se resguardar o princípio republicano e os princípios éticos e democráticos que devem ser alcançados a sua devida posição de importância, no cenário da vida política e constitucional de um Estado."

Também, defende a tese da inelegibilidade do recorrente, o douto Relator do acórdão recorrido, Juiz Euclides Aguiar, quando diz:

"Note-se que a Constituição não fala em irreelegíveis, como não se fala em mandato mas em 'inelegíveis' e 'cargo', o que afasta o argumento derivado do parecer do eminente Ministro Rafael Mayer, de que diante do preceito constitucional em foco (art. 14, § 5º), a fim de que haja inelegibilidade, claro que para o mesmo cargo, no período subseqüente, é necessário que inelegível seja titular do cargo, no período antecedente, por via de eleição, pois obviamente só pode ser reeleito ou não reeleito, quem antes foi eleito, transcrição de fl. 86, o equívoco, *data venia*, está em que não se cuida, repita-se, de irreelegibilidade mas da inelegibilidade, o que torna irrelevante o fato de o impugnado não ter sido eleito para o cargo no período anterior."

Em posição contrária encontra-se o recorrente, ao sustentar que tendo exercido, por nomeação do presidente da República, o cargo em comissão de governador do Distrito Federal, de 19 de setembro de 1988 a 9 de março de 1990, de modo algum incorreu o recorrente em inelegibilidade de que trata o art. 14, § 5º, da Carta Magna, eis que, desenganadamente, o sentido do dispositivo supõe é o da vedação da reeleição, ou seja, da irreelegibilidade para o mesmo cargo no período subseqüente, então no suposto lógico de que o período anterior consubstancie, por igual, um mandato eletivo, o que, à evidência, não ocorreu.

Passo ao exame do § 5º do art. 14 da Constituição Federal de 1988, por se tratar de norma de Direito Público e, de acordo com a melhor doutrina a jurisprudência eleitoral haverá de ser interpretada de maneira restritiva.

O termo "inelegibilidade" corresponde, no caso, a irreelegibilidade, quanto a cargo de governador do Distrito Federal, pois a norma constitucional dispôs para o futuro, não podendo atingir situações pretéritas. Sem norma que disciplina a situação particularíssima de governador nomeado pelo presidente da República e, portanto, demissível *ad nutum*, seria injurídica a possibilidade de impedir o recorrente de candidatar-se ao pleito de 1990.

P. Ferreira, comentando a mesma norma, *in Comentários à Constituição Brasileira*, ed. Saraiva, p. 309.10, adverte com inteira propriedade:

"A inelegibilidade é o princípio pelo qual o ocupante de um cargo eletivo no plano

do Executivo não pode candidatar-se para o mandato imediatamente subseqüente.

Por conseguinte, são inelegíveis para os mesmos cargos, no período subseqüente, o presidente da República, o vice-presidente, os governadores de estado e do Distrito Federal, os prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído, nos seis meses anteriores à eleição.

A sucessão, ainda que seja só o ato de posse, seguido do exercício, mesmo por um segundo, gera a inelegibilidade e do mesmo modo a substituição, caso ocorra nos seis meses anteriores à eleição.

Deve-se então distinguir nitidamente entre sucessão e substituição. A sucessão gera de imediato a inelegibilidade, mas a substituição pode ocorrer, exceto nos seis meses anteriores à eleição.

No § 5º a Constituição Federal usa indevidamente a expressão inelegibilidade, pois o termo tecnicamente correto é irreelegibilidade" (*in Comentários à Constituição Brasileira*, ed. Saraiva, p. 309-10).

Com acerto, também, interpretaram a regra em comento os ilustres Juízes do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, eminentes Juízes Jeronymo de Souza e Pingret de Carvalho, tópicos transcritos na introdução ao memorial distribuído pelos nobres patronos do recorrente.

Acresça-se, ainda, que "o cargo de governador do Distrito Federal que agora será provido mediante eleição conferirá a quem for exercê-lo um mandato fixo, por tempo certo. Investido no cargo, o governador será totalmente independente do chefe do Poder Executivo Federal, equiparado aos governadores dos estados, só devendo satisfação de seus atos à Câmara Legislativa no tocante à administração, totalmente independente do Governo central. Esse cargo de governador do Distrito Federal, cujo titular será empossado depois de eleito pelo voto direto da população, não é o mesmo cargo exercido por Joaquim Roriz, que tinha satisfações a dar a todo instante ao presidente da República e aos senadores, dependente de seu apoio permanente para manter-se executando qualquer programa em favor da comunidade.

O Distrito Federal está em fase de transição de uma tutela política e administrativa para uma autonomia plena. Essa autonomia, já deferida na Constituição em vigor, só se completará com as eleições e posse do governador e seu vice; dos deputados distritais e instalação da Assembléia Distrital e promulgação da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Indubitável que o recorrente não é candidato à eleição para o mesmo cargo.

Mas considerando que o cargo que exerceu, por nomeação do presidente da República, equiparava-se aos outros cargos de confiança cujo exercício torna o titular passível de inelegibilidade caso não se desincompatibilizasse a tempo, o recorrente desincompatibilizou-se no prazo de seis meses antes da data da eleição, sanando assim o único impedimento que poderia alcançá-lo.

Há que se distinguir irreelegibilidade de inelegibilidade. A primeira, consagrada na Constituição anterior de forma explícita (CF/67, art. 150, § 1º, *a*), é insanável, é vedação absoluta à pretensão de quem queira se candidatar, mesmo afastado seis meses antes, para o mesmo cargo em que foi investido por eleição. Inelegibilidade é um impedimento sanável pela desincompatibilização".

Por sua vez, é de se considerar o excelente parecer do douto Ministro Leitão de Abreu, que com acerto bem posicionou a demanda, ao sustentar que:

"1. O cargo de governador do Distrito Federal, exercido pelo Dr. Joaquim Roriz, por nomeação do presidente da República (art. 81, VI, da Ementa Constitucional nº 1), não se identifica com o cargo do mesmo nome que, pela Carta Política em vigor, será provido por eleição popular. Não milita, portanto, contra o Dr. Roriz a inelegibilidade prevista no art. 14, § 5º, da Constituição de 88, visto que essa inabilitação só atingirá a quem tiver exercido, no futuro, no período imediatamente anterior, o mesmo cargo, isto é, o cargo de governador

do Distrito Federal conquistado mediante eleição.

2. Não é só a forma de provimento e o conteúdo das suas atribuições que distinguem o cargo de governador do Distrito Federal nomeado pelo presidente da República do cargo de governador eleito. Enquanto este só pode perder o cargo em circunstâncias especiais, previstas na ordem jurídica, aquele — o ocupante do cargo de governador nomeado — tem a sua permanência nesse cargo sujeita ao nuto do presidente. Esse *status sujectionis*, inexistente no primeiro caso, concorre para sublinhar a desigualdade dos dois cargos e reforçar o entendimento de que a inelegibilidade prevista no § 5º do art. 14, da Constituição de 1988 não se aplica, quanto ao próximo pleito, a quem, anteriormente, tenha exercido, por nomeação, o cargo de governador do Distrito Federal."

Assinale-se de outra parte que, no período compreendido entre 20.9.88 e 2.3.90, o recorrente exerceu cargo em virtude de nomeação, agora pretende pleiteá-la em eleição, direta e majoritária, concorrendo com outros candidatos, em igualdade de condições.

Há, portanto, uma grande diferença entre o cargo exercido por nomeação e o que o recorrente pretende conquistar pelo voto.

O ilustre parecerista Cláudio Lacombe bem diferenciou essas duas situações, ao expressar-se:

"O § 6º do mesmo art. 14, com efeito, dispõe que os mesmos titulares de funções públicas alinhadas no § 5º (presidente da República, governadores dos estados e do Distrito Federal e prefeitos) para concorrerem a outros cargos eletivos devem renunciar aos 'respectivos *mandatos*', até seis meses antes da eleição. Parece-me evidente, assim, que a expressão '*período*' utilizada no § 5º foi empregada na acepção de '*mandato*'. A regra, nos dois dispositivos, é a mesma *latu sensu*, isto é, de inelegibilidade, variando apenas a extensão da proibição, quando se trate de reeleição ou de disputa de outros cargos. No primeiro caso ela é absoluta, no segundo relativa. O importante é que se trata de vedação imposta aos mesmos titulares para concorrerem a eleição ao termo final do exercício das funções que vinham exercendo. Ao exigir, no § 6º, a renúncia aos 'respectivos mandatos, a Constituição esclarece, curialmente, que o '*período subseqüente*' referido no § 5º é o período de exercício de mandato eletivo. Entendo assim que este § 5º se refere a ocupantes de cargos eletivos e não a autoridades nomeadas.

Ora, há diferença entre as duas situações e, repito, capital, e se situa na própria essência do regime representativo que tem na eleição sua pedra angular. A diferença entre uma e outra foi assim eloqüentemente proclamada por Barnave à Assembléia Constituinte de 1971 (*Apud* Andréu Hauriou e Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 7. ed., p. 55).

'Le représentant est chargé de *vouloir* pour la nation tandis que le simple fonctionnaire n'est jamais chargé que d'agir pour elle.'

É da vitória nas urnas que derivam a influência e o poder político no regime democrático liberal, e é a eleição popular que explica, no sistema presidencial, o prestígio excepcional do titular do Poder Executivo, depositário da maioria dos votos. O sufrágio liga diretamente a coletividade ao chefe por ela escolhido."

É de ver-se, portanto, que não há termo de comparação entre o exercício da função eletiva de governador de um estado e o desempenho de um cargo de livre escolha e demissão pelo chefe de outra entidade política. No primeiro caso cria-se uma relação de poder, no outro uma relação de dependência e de subordinação.

Em síntese, o governo do Distrito Federal tinha até então investidura no cargo por nomeação, cargo de confiança e em caráter precário, a qualquer instante demissível pelo presidente da República.

O recorrente não precedeu a nenhum pleito eleitoral para a assunção do cargo, foi nomeado é o quanto basta para não se

aplicar o disposto no art. 14, § 5º, da Constituição.

Dou provimento ao recurso.

É como voto.

VOTO

O Sr. Ministro Roberto Rosas: Sr. Presidente, examino inicialmente a expressão *período subseqüente* no art. 14, § 5º, da Constituição.

Instituiu-se para o Distrito Federal a figura do vice-governador no art. 32, § 2º, da CF, sem lhe imputar a regra adequada ao vice-presidente da República — substituição no impedimento, e sucessão na vaga (art. 79). Para o Distrito Federal a Lei local nº 46 apenas indica que o vice-governador do Distrito Federal substitui o governador nos impedimentos, logo não é seu sucessor.

Portanto, no caso concreto, período antecedente à eleição de governador do Distrito Federal é aquele ocupado, no caso, pelo atual governador do Distrito Federal, que não foi sucessor por força de vacância, e sim nomeado pelo presidente da República, com a aprovação do Senado Federal.

Deixo de equiparar período antecedente como período eleitoral, ou melhor, o período do mandato do presidente da República, porque a experiência indica, e é fato sabido de todos que o Distrito Federal já foi dirigido por 15 prefeitos e governadores com 10 presidentes da República. Acentue-se nos fatos que somente durante o mandato do presidente Sarney ocuparam o Executivo do Distrito Federal quatro governadores.

Supero assim a expressão período subseqüente, para passar ao exame da expressão governador do Distrito Federal no mencionado art. 14, § 5º, da Constituição.

2. Centrou-se no estado federal, baseado no modelo americano, aquilo que Madison expôs no federalista sobre a necessidade indispensável de um domínio completo sobre a residência do governo, com a necessária nomeação de um funcionário, da confiança do presidente. Talvez por essa inspiração, o Ato Adicional de 1834 excluiu da autonomia dada às províncias aquela parcela territorial onde se situava a sede da Corte, na cidade do Rio de Janeiro, que então passou a ser o Município Neutro. Tal idéia vingou, e a Constituinte de 1890 longamente discutiu sobre a chamada autonomia da capital, porém quedou-se diante do modelo americano, e criou o Distrito Federal com situação política dos demais estados, culminando em 1892 com a Lei Orgânica do Distrito Federal dando ao presidente da República a nomeação do prefeito do Distrito Federal, com a aprovação do Senado Federal, diretriz afirmada na Constituição de 1934 (que declarava o chefe do Executivo local como demissível *ad nutum* (art. 15), (art. 26, § 2º). Vê-se, então, que o cargo de prefeito do Distrito Federal era daqueles denominados de agentes públicos, porque agem em nome do Estado, participantes da vida do Estado, mas esse agente não é agente político, e sim agente administrativo, ocupando função pública, e, não agente político, como são o governador eleito, os deputados, os senadores; como bem expõe Ruy Cirne Lima, para quem os condutores políticos, dentre eles os governadores (eleitos) não são prestadores de trabalho público, porque condutores políticos de pessoas jurídicas (*Princípios de direito administrativo*, 5. ed., p. 163).

Entendo, portanto, que o governador do Distrito Federal melhor seria chamado de prefeito, como sempre foi na tradição constitucional brasileira, é agente público administrativo e não agente público político. Logo, a distinção a ser feita até 1º de janeiro de 1991, quando será empossado o governador eleito.

Cabe ainda não ficar numa interpretação gramatical ou do texto isolado, mas interpretar sistematicamente o tema discutido. Dessa forma, veremos que no § 6º, o seguinte é expresso:

"Para concorrerem a outros cargos, o presidente da República, os governadores de estado e do Distrito Federal e os prefeitos

devem *renunciar* aos respectivos *mandatos* até seis meses antes do pleito."

Veja-se na Constituição de 1969 que tal Carta não mencionava a irreelegibilidade do governador do Distrito Federal (art. 151, § 1º, *a*), tanto que a Lei Complementar nº 5 apenas estabelecia inelegibilidade relativa, porque apenas determinava o afastamento do governador do Distrito Federal até três meses da eleição (art. 1º, III, c/c inciso II, *b*). Ademais, aquela Lei Complementar nº 5 não contemplava a não reeleição do governador do Distrito Federal (art. 2º) e assim não fazia porque essa Lei de Inelegibilidade incluía o governador do Distrito Federal entre os agentes administrativos, e não agentes políticos.

3. A norma inserida no art. 14, § 5º, da Constituição Federal, tem como finalidade aqueles que foram eleitos. Como menciona o governador do Distrito Federal, atendem-se a situações futuras, isto é, a norma terá eficácia para aqueles a serem eleitos a 3 de outubro e subseqüentemente, tanto que o ADCT, em seu art. 16, dá ao presidente da República a indicação do governador e vice-governador até a posse dos eleitos a 3 de outubro próximo. Verifica-se, então, sem maior exercício doutrinário, que o prefeito do então Distrito Federal até 1960, os prefeitos do Distrito Federal e os governadores exercem cargo demissível *ad nutum* de confiança do presidente da República. Aliás, a mudança de denominação do cargo de prefeito para governador foi mera sofisticação nominal, que não lhe alterou a substância do cargo, como não altera o do prefeito de Washington, o prefeito da Cidade do México etc.

A nomenclatura não abrilhanta, nem dá *status*, nem muito menos categoria jurídica, tanto que a Constituição de 1967 dizia que o prefeito do Distrito Federal e os governadores dos territórios seriam nomeados pelo presidente da República.

Compreendo assim que o governador do Distrito Federal, ou se quiserem o prefeito da capital, é agente nomeado pelo presidente da República sem mandato, e assim equiparado a todos os agentes como os ministros de Estado e os presidentes das mais importantes instituições financeiras, que podem concorrer a qualquer cargo eletivo, desde que sejam exonerados seis meses antes do pleito. Tal observação vale até para o último presidente da República, que poderia ser candidato a qualquer mandato eletivo.

Se o ex-presidente da República ou o ministro de Estado podia candidatar-se a governador do Distrito Federal, como não equiparar a tal situação aquele como administrador, fora nomeado para exercício indeterminado, ou até fugaz.

4. Por essas circunstâncias, acompanho o eminente Relator e Ministro Célio Borja, dando provimento ao recurso, *data venia* do eminente Ministro Romildo Bueno de Souza.

VOTO (VENCIDO)

O Sr. Ministro Vilas Boas: Sr. Presidente, lembro que esta Corte já se manifestou sobre o tema em debate, editando duas Resoluções: na primeira, de nº 14.316, datada de 21.6.88, afirmou-se a inelegibilidade do ex-ocupante do cargo de confiança de governador de Território para o mesmo cargo, nas primeiras eleições do novo estado; na segunda, de nº 15.286, datada de 30.5.89 — sob a égide da nova Constituição, portanto —, assentou o Tribunal, por unanimidade, em acórdão da lavra do eminente Presidente Sydney Sanches, o seguinte:

"Inelegibilidade. Ex-governadores de Territórios Federais transformados em estado.

São inelegíveis, para o mesmo cargo, nas primeiras eleições do novo estado, os ex-governadores dos territórios federais transformados por força constitucional, e elegíveis para o período subseqüente."

É verdade que essas decisões, por serem tomadas em mesa administrativa e à vista de situações hipotéticas, não têm caráter vinculativo e, conseqüentemente, não impedem que o Tribunal, enfrentando caso concreto, embora semelhante ou até mesmo idêntico, possa tomar rumo diverso, decidindo em sessão judiciária até mesmo de for-

ma contrária ao que assentara anteriormente, ao responder a uma consulta.

No caso, porém, não vejo razão para alterar o entendimento para o qual contribuí com o meu voto, *data maxima venia* das doutíssimas alegações do eminente Ministro Octavio Gallotti, a quem devoto grande admiração e especial apreço e cujas lições sempre acato prazerosamente, e dos eminentes Ministros Célio Borja, Pedro Acioli, Roberto Rosas, aos quais dedico igual apreço.

E exponho, sucintamente, Sr. Presidente, as razões que me levam a manter a orientação desta Corte para reputar inelegível o ora recorrente.

Ninguém há de sustentar que normas restritivas de direito, como é o caso do art. 14, § 5º, da Constituição Federal, subordinem-se a princípio de interpretação extensivo ou analógico.

Entretanto, penso que normas como esta, que cuidam de inelegibilidade, merecem interpretação compatível com a sua finalidade, consoante sustentei no Registro de Candidato nº 31 — Distrito Federal, envolvendo a extinção do Partido Municipalista Brasileiro e o pedido de registro da candidatura do senador Abravanel às eleições presidenciais de 15 de novembro de 1989.

Naquela oportunidade, baseei minha argumentação em notável parecer do eminente Ministro Xavier de Albuquerque, então Procurador-Geral Eleitoral, que acabou acolhido pelo egrégio Sudremo Tribunal Federal para estender à concubina ou àquela casada eclesiasticamente a inelegibilidade da esposa de titular de cargo eletivo (RE 98.935, *RTJ* 236/456).

Destaquei, do aludido parecer, este precioso tópico:

"O estabelecimento das inelegibilidades atende a inspirações menos jurídicas do que morais, sociológicas, econômicas, numa palavra: políticas; jurídico é o conceito, *v.g.*, o do parentesco — que a norma utiliza, aqui e ali, como instrumento de realização dos fins políticos que arrimam, mas que não deve ser manipulado com preciosismo capaz de frustrar, pela prevalência do meio sobre o fim, a sua própria destinação" (*RTJ* 103/1.325, trecho transcrito no voto do Ministro Cordeiro Guerra).

Coerente com esse princípio de interpretação que adotei e mantenho, imponho-me a indagação sobre qual o sentido do § 5º do art. 14.

Não tenho dúvida — e creio que ninguém a tem — de que a norma objetiva impedir o continuísmo político-administrativo, isto é, de evitar que alguém se perpetue no poder, frustrando o princípio historicamente prevalente entre nós da alternância no poder, ou "da não vitaliciedade dos cargos políticos, não reeleição dos cargos políticos unipessoais", no dizer abalizado de José Afonso da Silva (*Curso de direito constitucional*, 1989, p. 92).

Ora, se assim é, parece forçoso concluir que o recorrente, que exerceu o cargo de governador do Distrito Federal, no período de 15.9.88 a 12.3.90, é inelegível para o período eleitoral subseqüente, isto é, aquele que terá início a partir de 1º de janeiro de 1991, conforme decisão desta Corte.

Dir-se-á que a referência a período subseqüente pressupõe a existência de período antecedente, período esse que teria se iniciado com a Constituição de 1988 e se estenderia até a posse do governador eleito (Constituição, arts. 12, § 2º, c/c 16, ADCT).

Considera razoabilíssimo esse entendimento mas, a par disso, entendo que deve prevalecer, sobre qualquer outro, o sentido finalístico da lei, mesmo porque o que se pretende é evitar que quem exerceu o cargo não possa continuar à frente dele no período subseqüente, mesmo porque, tratando-se de inelegibilidade absoluta, o fato de se ter o recorrente afastado do cargo não o livra da contaminação.

Ademais, como sustentado pelo eminente Ministro Guilherme Estellita, em memorável acórdão desta Corte, aquele que exerceu o cargo de prefeito por qualquer tempo, no período anterior, é inelegível, pouco importando se foi ele nomeado ou não.

Penso, de outra parte, que a prevalecer a tese dos recorrentes, chegar-se-ia à inaceitá-

vel situação de se considerar inelegível aquele que se elegeu pelo voto popular, eximindo-se o nomeado — só pelo simples fato de não haver sido eleito — de sofrer tal restrição de direito político.

De resto, não me parece relevante o fato de ter sido o recorrente nomeado, porquanto é curial que a forma de provimento não altera a natureza do cargo.

Ante o exposto, peço vênia aos eminentes Ministros que acolhem os recursos, para acompanhar o eminente Ministro Bueno de Souza, negando-lhes provimento.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Sydney Sanches (Presidente): A Constituição Federal de 24.1.1967, com a redação dada pela EC nº 1, de 17.10.1969, atribuía ao presidente da República competência privativa para nomear e exonerar governador do Distrito Federal (inc. VI do art. 81, c/c art. 17, § 2º).

A nomeação dependia de aprovação prévia do Senado Federal (art. 42, inc. III), mas a exoneração era inteiramente livre (inc. VI do art. 81).

Tratava-se, pois, de cargo de confiança, para o qual não se previa tempo certo de exercício e que o Presidente da República podia prover, tornar vago, e novamente prover, pela forma exposta, com inteira liberdade.

2. A Constituição Federal de 5.10.1988, no § 2º do art. 32, estabeleceu que a escolha do governador do Distrito Federal será feita, por eleição, para mandato de duração igual ao dos governadores estaduais, ou seja, de quatro anos (art. 28), impondo, ainda, a observância das regras do art. 77.

3. Não foi expressa a Constituição Federal de 1988, seja em suas normas permanentes, seja nas de caráter transitório, sobre poder, ou não, qualquer dos governadores nomeados do Distrito Federal, durante a vigência da CF de 1967 e da E.C. nº 1/69, ser eleito seu governador, por tempo certo.

4. Mas no § 5º do art. 14 considerou inelegíveis para os mesmos cargos, no período subseqüente, o presidente da República, os governadores de estado e do Distrito Federal, os prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito.

5. Quando se fala em período subseqüente, é de se inferir que tenha havido um período antecedente.

E período sempre enseja a idéia de tempo certo e determinado, entre duas datas.

Ora, no caso dos governadores do Distrito Federal, ao tempo da vigência da CF de 1967 e da EC nº 1/69, não havia tempo certo e determinado de permanência no exercício do cargo, pois a exoneração podia ocorrer a qualquer tempo, por ato discricionário do presidente da República.

6. De sorte que o § 5º do art. 14 parece se referir ao presidente da República, aos governadores do estado e do Distrito Federal e aos prefeitos, que, sendo eleitos para um período de mandato certo e determinado, não podem ser reeleitos para o período subseqüente. (Aliás, no parágrafo seguinte há expressa alusão à renúncia aos respectivos mandatos, para concorrerem os governadores a outros cargos.)

Trata-se aí (no § 5º do art. 14) de norma de caráter permanente, a impedir reeleições de presidente, governadores e prefeitos.

Não se cuida, nesse ponto, de regular, transitoriamente, a eleição para governador do Distrito Federal, no primeiro pleito seguinte à vigência da Constituição de 1988.

7. Aliás, seria estranho que o § 5º do art. 14 pretendesse, em norma de caráter *permanente*, como é, aludir, ainda que implicitamente, a governador nomeado do Distrito Federal, quando não mais existe essa figura no novo sistema constitucional. E, além disso, envolvendo-o, na inelegibilidade, com presidente da República, com governadores de estado e com prefeitos, que já no sistema anterior eram eleitos — e não nomeados — e continuam sendo eleitos, no novo sistema.

8. Mas, mesmo que se pudesse considerar, por interpretação do § 5º do art. 14, inelegível, para o próximo pleito de 3 de

outubro de 1990, o último governador nomeado do Distrito Federal, não teria sido ele, no caso, o ex-governador Joaquim Roriz, ora recorrente.

Com efeito, dispõe o art. 32 da CF de 1988 que o Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição.

E a Lei nº 46, de 2.10.1989, estabeleceu, em seguida: enquanto não for promulgada a lei orgânica de que trata o art. 32 da Constituição da República Federativa do Brasil, o exercício do cargo de vice-governador do Distrito Federal dar-se-á segundo o que dispõe esta Lei.

E o art. 2º acrescentou: o vice-governador do Distrito Federal substituirá o governador, no caso de impedimento.

Vê-se, pois, que o vice-governador nomeado do DF só substituiria o governador nomeado, em caso de impedimento. Não seria necessariamente seu sucessor. Até porque a nomeação do governador do Distrito Federal, até que seja eleito e empossado o próximo, continuará sendo por livre nomeação do presidente da República, após prévia aprovação do Senado Federal. E sempre livremente exonerável pelo presidente da República, até que a eleição e posse aconteçam. É o que estabelece o art. 16 do ADCT da Constituição Federal de 1988 *in verbis:* "Até que se efetive o disposto no art. 32, § 2º, da Constituição, caberá ao presidente da República, com a aprovação do Senado Federal, indicar o governador e o vice-governador do Distrito Federal."

9. Ora, com a exoneração do governador Joaquim Roriz, ocorrida em 12.3.1990, o vice-governador nomeado, Vanderley Vallim, não tinha o direito de sucedê-lo, por um tempo certo e determinado. Até porque nem o próprio Roriz tinha direito a permanecer no cargo de governador, por tempo certo e determinado, exatamente por ocupar cargo de confiança, demissível *ad nutum*.

Por isso mesmo, foi necessário que o presidente da República escolhesse um novo governador. E podia escolher o próprio Vanderley Vallim ou qualquer outra pessoa.

Foi preciso também que submetesse o nome escolhido à aprovação do Senado Federal.

E o Senado podia aprová-lo ou não.

10. A circunstância de ter sido escolhido, pelo presidente, o próprio Sr. Vanderley Vallim, que foi aprovado pelo Senado, e empossado como governador, não é juridicamente relevante.

O que é relevante — isto sim — é que o Sr. Vanderley Vallim, não está no governo do Distrito Federal, no impedimento do governador, como vice-governador no exercício do governo, nem como sucessor automático, como decorrência de qualquer norma constitucional ou legal, de Joaquim Roriz, mas, sim, como novo governador do Distrito Federal, escolhido pelo presidente da República, aprovado pelo Senado, e como tal — como governador — empossado.

11. Ora, sendo assim, não se pode dizer que Joaquim Roriz tenha sido o último governador nomeado do Distrito Federal.

O último governador nomeado, empossado e no exercício do cargo, é o Sr. Vanderley Vallim. E ainda outro pode vir a sê-lo até a realização do pleito e a posse do eleito.

Então, se o Sr. Joaquim Roriz não é nem foi o último governador nomeado do Distrito Federal, não se pode dizer que esteja concorrendo a um mandato para período subseqüente àquele em que exerceu, nomeado, o cargo de governador do Distrito Federal. Mesmo que se pudese emprestar interpretação ao § 5º do art. 14 que considerasse inelegível um governador nomeado e demissível *ad nutum*. É que entre o "período" de seu exercício e o do próximo governador a ser eleito, um outro terá decorrido, correspondente ao exercício do governador Vanderley Vallim.

12. Não entra em cogitação saber se Roriz e Vallim compunham, ou não, no exercício do poder, a representação de um mesmo partido. Até porque, mesmo sem qual-

quer filiação partidária, poderiam ter sido nomeados governador e vice.

Também não importa saber se a eventual eleição de Roriz representará a continuidade do governo Vallim. O que importa é que Roriz, se isso vier a acontecer, não estará sucedendo a si próprio, Roriz, mas a Vallim.

13. Não se trataria, enfim, de períodos imediatos — o de Roriz, como governador nomeado, e o de Roriz, como governador eleito — se sua eleição viesse a acontecer.

14. Por isso mesmo é que nem a interpretação gramatical do § 5º do art. 14 poderá ensejar a inelegibilidade do recorrente. Menos ainda a interpretação sistemática da Constituição, que não trata de inelegibilidade de exercentes de cargos de confiança.

15. Também não incide o recorrente em inelegibilidade prevista na LC 64, de 18.5.90 (encomendada pelo § 9º do art. 14 da CF), pois não se enquadra em qualquer das proibições ali reguladas e se desincompatibilizou a tempo, ao ser exonerado do cargo de governador nomeado.

16. Nem me parece que considerações de outra natureza, por mais respeitáveis que sejam, possam justificar uma interpretação ampliativa do § 5º do art. 14 da CF, pois não toleram a doutrina e a jurisprudência que restrições a direitos políticos sejam interpretadas extensivamente. E menos ainda por analogia.

17. É certo que esta Corte, respondendo a consulta formulada pelo deputado federal Alcides da Conceição Lima Filho, por votação unânime, considerou inelegíveis para o próximo pleito, os últimos governadores nomeados de territórios, que se converteram em estado. (Consulta nº 10.076, Res. nº 15.286 de 30.5.89).

Ali, porém, se tratava de mera resposta a consulta, sem caráter vinculativo. E que, bem ou mal, ainda abordou a LC nº 5/70, revogada depois pela LC nº 64, de 18.5.90 (art. 28).

E aqui o caso é relativo a eleição para governador do Distrito Federal — e não de territórios convertidos em estado — e, no julgamento do caso concreto, com maior aprofundamento do exame da questão, tanto que a unanimidade não se manteve.

E, ademais, meu voto está levando em conta a particularidade a que me referi (a de que Roriz não foi o último governador do DF).

Excuso-me, no mais, de reexaminar precedentes desta Corte ou do Supremo Tribunal Federal, que enfrentaram situações assemelhadas, mas em face de textos constitucionais ou legais diversos. E sem as peculiaridades aqui realçadas.

18. Por todas essas razões e pelo mais que ficou dito na manifestação do Exmo. Sr. Procurador Geral Eleitoral, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga, e nos pareceres de eminentes juristas, trazidos pelos recorrentes, bem assim nos votos dos eminentes Ministros Octavio Gallotti, Célio Borja, Pedro Acioli e Roberto Rosas, conheço do recurso e lhe dou provimento para deferir o registro do candidato Joaquim Roriz, com a devida vênia dos eminentes Ministros Bueno de Souza e Vilas Boas.

EXTRATO DA ATA

Rec. nº 8.987 — Cls. 4ª-DF — Rel. Min. Octavio Gallotti. Recorrentes: Joaquim Domingos Roriz, candidato a governador e a coligação "Frente Comunidade" integrada pelo PTR-PRN-PST-PTB e PFL (Advs.: Drs. Pedro Gordilho e Carmino Donato Júnior). Recorrido: Adelmir Araújo Santana, candidato a deputado distrital pelo Partido Liberal — PL, integrande da coligação Movimento Liberal Progressista (PL-PMDB-PS-PRP) (Adv.: Dr. Geraldo Majela Rocha).

Decisão: o Tribunal, por decisão unânime, rejeitou a preliminar e, no mérito, por maioria de votos, deu provimento ao recurso para deferir o registro, vencidos os Srs. Ministros Bueno de Souza e Vilas Boas que lhe negavam provimento. Votou o Sr. Ministro Presidente (Sessão de 29.8.90).

Usaram da palavra: pelos recorrentes, Dr. Pedro Gordilho; pelo recorrido, Dr. Geraldo Majela Rocha.

Presidência do Ministro Sydney Sanches. Presentes os Ministros Octavio Gallotti, Célio Borja, Bueno de Souza, Pedro Acioli, Roberto Rosas, Vilas Boas e o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga, Procurador Geral Eleitoral.

COMENTÁRIO

1. Todo o raciocínio desenvolvido pelos autores das impugnações, como se vê do acórdão, consistiu em arriscar uma interpretação puramente gramatical do art. 14, § 5º, da Constituição, sem qualquer atenção às disposições relativas, igualmente, às definições que o tema exige, constantes de outros artigos da mesma Constituição. Como o isolamento desse preceito, sem uma análise sistemática de seu enunciado corretamente decomposto, podia induzir à conclusão desejada, principalmente num texto que não tinha sequer, à época das impugnações, dois anos de vigência, acabaram os autores, realmente, por obter engenhosa construção jurídica, mas, precisamente, à custa de disposições expressas da mesma Carta, de concurso indeclinável à interpretação do texto questionado, as quais passam a considerar como não escritas ou sem vigência.

2. Isto, porém, não era, evidentemente, interpretação constitucional: seria, sob a aparência de interpretar, rever ou depurar a Constituição daquilo que do ponto de vista da conveniência do intérprete lhe parecesse compatível ao ideal de preceito da sua preferência. Esse notável julgado do TSE, enfrentando todas as questões que as impugnações suscitaram, afirmou a elegibilidade do candidato, dando ao art. 14, § 5º, da Constituição, a exegese sistemática que o texto reclamava.

3. Vejamos a tese que exige o exame da forma de provimento. O preceito constitucional constante do art. 14, § 5º, da Constituição, veda a reelegibilidade para o mesmo cargo, o que pressupõe, forçosamente, eleição anterior. O Dr. Joaquim Roriz exercera o cargo de governador do Distrito Federal, nomeado pelo então presidente José Sarney depois de aprovado pelo Senado Federal, com base no art. 81, item VI, da Constituição anterior, de 20 de setembro de 1988, até 12 de março de 1990, quando foi exonerado a pedido. Como se vê, não houve eleição anterior, que é o pressuposto: "(...) ninguém pode ser eleito, de novo, para cargo para o qual foi eleito na última eleição", explica o eminente Ministro Oscar Corrêa na Res. 12.727 (Consulta 7.760, *DJ* de 6.11.86). Não havendo eleição anterior, não era legítimo supor-se a inelegibilidade do Dr. Joaquim Roriz com fundamento na invocada regra, que constitui, em verdade, vedação à reelegibilidade. O eminente Ministro Rafael Mayer apreendeu com finura e exatidão essa exigência da regra constitucional, ressaltando, no Parecer oferecido a pedido do candidato: "Diante do preceito constitucional em foco (art. 14, § 5º), a fim de que haja inelegibilidade, claro que para o mesmo cargo, no período subseqüente, é necessário que o inelegível seja titular do cargo, no período antecedente, por via de eleição, pois obviamente só pode ser reeleito, ou não reeleito, quem antes foi eleito."

4. Seguem-se, na regra constitucional, duas proposições gerais:

a) "os mesmos cargos";

b) "no período subseqüente".

5. São inelegíveis, portanto, as autoridades indicadas no § 5º, para o mesmo cargo no período subseqüente. Ora, este princípio jurídico não existe isoladamente, mas está unido por liame íntimo com outros princípios constantes da mesma Constituição. Já assinalava Ferrara que o direito objetivo "não é um aglomerado caótico de disposições, mas um organismo jurídico, um sistema de preceitos coordenados ou subordinados, em que cada um tem o seu posto próprio. Há princípios jurídicos gerais de que outros são deduções de corolários, ou então vários princípios que se condicionam ou se restringem mutuamente, ou constituem desenvolvimento autônomo em campos diversos. Assim, todos os princípios são membros de um grande todo" (*Interpretação e Aplicação das Leis*, 1937, trad. portuguesa, p. 39).

6. O cargo de governador do Distrito Federal (que já foi denominado de prefeito, como poderia ser superintendente ou diretor) — indicado pelo presidente da República e aprovado pelo Senado Federal, demissível a juízo do Presidente da República, não é o mesmo cargo de governador eleito do Distrito Federal compreendido na inelegibilidade prevista no § 5º, do art. 14, da Constituição Federal de 1988. No espaço de tempo compreendido em 20.9.88 e 12.3.90, o Dr. Joaquim Roriz exercera o cargo em virtude de nomeação. Pretendia, nas eleições de 1990, concorrer a este cargo por eleição, direta e majoritária, competindo com outros candidatos.

7. A diferença entre as duas situações — ressalta o eminente advogado e antigo Ministro do TSE, Cláudio Lacombe — é capital "e se situa na própria essência do regime representativo que tem na eleição sua pedra angular" (Parecer oferecido a pedido do candidato). "É da vitória nas urnas — prossegue — que derivam a influência e o poder político no regime democrático liberal, e é a eleição popular que explica, no sistema presidencial, o prestígio excepcional do titular do poder executivo, depositário da maioria dos votos. O sufrágio liga diretamente a coletividade ao chefe por ela escolhido."

8. Acrescenta o jurista, referindo-se ao Distrito Federal: "Apesar de haver reconquistado o direito de eleger representantes ao Congresso, sua dependência financeira do Governo Federal, e a tradicional fraqueza política de sua administração, cujo chefe é nomeado pelo Presidente da República, constituindo-se, assim, num mero delegado da União, sempre fizeram dele uma autarquia territorial."

9. Não há forma válida de comparação entre o exercício da função eletiva de governador do Distrito Federal e o exercício de um cargo de livre escolha e demissão pelo presidente da República. O eminente Ministro Leitão de Abreu, no Parecer que ofereceu a pedido do candidato impugnado, desvela com clareza quais são essas distinções: "Do atual cargo de governador do Distrito Federal se distingue, pois, claramente, o cargo de Governador previsto na Constituição de 1988. Enquanto aquele é de nomeação do presidente da República com a aprovação do Senado, este é provido mediante eleição; enquanto o primeiro é privado da iniciativa legislativa, o segundo goza plenamente dessa prerrogativa; enquanto a competência de um — o atual — é limitada pelo caráter não autônomo do Distrito Federal, a competência do outro muda de natureza com o grau de autonomia que a Constituição de 1988 atribui ao Distrito Federal. Dizer, pois, que o cargo de Governador do Distrito Federal da Emenda nº 1 é o mesmo cargo do Governador da Constituição em vigor atenta contra a realidade fática e jurídica."

10. E acrescenta S. Exa., enfrentando depois o argumento — verdadeiro *slogan* para os defensores da inelegibilidade — da finalidade do § 5º do art. 14 da Constituição de 1988: "O cargo de governador nomeado e o de governador eleito são, todavia, desiguais entre si. Essa desigualdade, decorrente da diversa forma de investidura funcional, impede que se tenham esses cargos como eqüipolentes, pois a igualdade entre eles só se estabelecerá a partir do momento em que se efetivar ao disposto no art. 32, § 2º, da Constituição, isto é, a contar do instante em que, por efeito dessa cláusula constitucional, o Distrito Federal adquirir a autonomia que aí lhe é assegurada."

11. E conclui esse tópico: "Somente então será possível cogitar em obstar que o ocupante do cargo de Governador se valha desse cargo para promover a sua reeleição, porquanto, antes disso, esse procedimento não teria sentido. Como o objetivo do § 5º, do art. 14, consiste em obstar que os titulares dos cargos aí indicados promovam abusivamente a formação de clientela eleitoral, que lhes propicie, no período subseqüente, a permanência nesses lugares, força é concluir que o legislador só se refere, nesse mandamento constitucional, a cargos providos por eleição antes e depois do pleito a que diga respeito a inelegibilidade."

12. A função do intérprete não parece ser a de investigar a intenção do legislador, o que, dada a moderna organização do poder legislativo, seria uma tarefa, na maioria dos casos, destituída de sentido, mas a inteligência da lei tal como resulta dos seus termos: *mens legis* não *mens legislatoris* (Ferrara, *Tratado de Direito Civil*, v. I, § 54). A inteligência da norma não é a investigação do sentido ou inteligência do que o legislador quis dizer, mas do que ele efetivamente traduziu através da fórmula adotada.

13. O preceito constitucional disse: "São inelegíveis para o mesmo cargo." Ora, pela interpretação sistemática e pela realidade fática e jurídica, o cargo de governador do Distrito Federal da Emenda nº 1 não era o mesmo cargo de governador da Constituição em vigor, a que aspirava o candidato impugnado, mediante eleição.

14. Outras razões podem ser invocadas para reafirmar essa distinção. A Constituide 1967 (art. 17, § 2º) concedia aos chefes dos executivos dos territórios o título de governador, mas chamava de prefeito o do Distrito Federal. Não se pode perder de vista que se este título perdurasse at; os dias correntes, certamente a ninguém ocorreria argüir a inelegibilidade do Dr. Joaquim Roriz, em face da diversidade nominal dos cargos... A Emenda nº 1 veio estender ao chefe do executivo do Distrito Federal a designação de governador. O texto de 67 condicionava a nomeação dos governadores, quer do Distrito Federal quer dos territórios, à prévia aprovação do Senado Federal. A regra não foi repetida pela Emenda de 69. Outro preceito, entretanto (art. 42, inciso III), submeteu a apreciação do governador do Distrito Federal (e não a dos governadores dos territórios) a essa aprovação prévia.

15. Que pretendeu a Constituição ao exigir a nomeação do governador o Distrito? Oferecer estabilidade e segurança ao Governo Federal, permitindo maior entrosamento entre as duas esferas de poder, com o que se obstava que contingências políticas perturbassem as diretivas... do Governo central.

16. Tudo isto vem reafirmar, de modo irretorquível, a nítida distinção entre o exercício da função de governador de um estado eleito pelo voto direto e secreto e o desempenho de um cargo de livre escolha e demissão a juízo de outra entidade política. "No primeiro caso — ressalta o jurista Cláudio Lacombe, em seu Parecer — cria-se uma relação de poder, enquanto no outro uma relação de dependência e de subordinação."

17. O Distrito Federal estava (como ainda está) na dependência da ordem central, equiparando-se aos territórios pelo grau de descentralização. Enquanto aos Estados, que têm seus governadores eleitos pelo voto direto e secreto — garantia que se veio conceder ao mandatário do Distrito Federal — a Constituição assegura a descentralização normativa, conferindo-lhes competência legislativa, no tocante aos poderes remanescentes, impedindo com isso a interferência do legislador ordinário da União (característica da autonomia dos estados federados e do Distrito Federal, este somente a partir do primeiro mandato político), o Distrito Federal, em sua configuração transitória então vigente, achava-se tutelado pela ordem central, recebendo sua competência da lei ordinária federal.

18. A situação do impugnado, pois, não se colocava na provisão constitucional que reclama inelegibilidade em pleito visando a reeleição para o mesmo cargo, no período subseqüente. Nomeado governador do Distrito Federal, o impugnado exerceu o cargo como titular do cargo em comissão, dependente sempre da vontade do presidente da República em mantê-lo ou exonerá-lo, pois dele é a competência exclusiva para o provimento e exoneração. Quando o impugnado foi nomeado o cargo era de livre nomeação e demissão, apto para ser assim provido até a data da posse do governador que veio a ser eleito a 3 de outubro de 1990. Tanto isso é certo que na mesma data de sua nomeação fora exonerado o Governador anterior e logo depois de sua exoneração um outro governador se encontrava no exercício do cargo.

19. Foi em face de tais premissas que o eminente Ministro Rafael Mayer, em parecer, estabeleceu essas conclusões irreprocháveis: "Configura-se aí, portanto, um típico cargo em comissão, uma investidura administrativa comissionada, de modo análogo a governador de território, em relação ao qual a ilustrada Consultoria Geral da República, no parecer CS-3, de 11.4.90, entendeu ser demissível *ad nutum*, independente do *placet* do Senado Federal, entendimento acolhido por essa Casa legislativa, quando da apreciação do nome de novo governador indicado, com base em parecer da comissão de Constituição de Justiça, exarado pelo ilustre Senador Maurício Corrêa, em 3.5.90. Cargo em comissão, provido pelo Presidente da República, de sua confiança, enclave do Poder Executivo Federal no âmbito do Distrito Federal, reduzindo-lhe a autonomia, não guarda identidade, senão apenas nominal, com o cargo de governador a ser objeto da próxima eleição. Basta advertir o critério fundamental que distingue os cargos, qual a forma de investidura, para definir a diferença específica entre o cargo de provimento em comissão, que é o do atual e dos precedentes governadores, e o cargo eletivo, revestido de um mandado de soberania popular, que é o cargo do futuro governador que vier a ser eleito. Ademais, há atribuições no cargo eletivo, que o extremam, no substancial, do cargo em comissão, de teor administrativo, quais os poderes e deveres advindos da inter-relação com o funcionamento da Câmara Distrital, atinente à participação no processo legislativo pela iniciativa e pelo veto, bem assim a sujeição ao *impeachment*, e não a demissibilidade *ad nutum* por ato de autoridade externa, como se dá no outro. Ainda que com o mesmo nome os dois cargos diferem na essência, o que verdadeiramente importa na apreensão do real (...). Não é, portanto, o mesmo cargo, relativamente ao que antes exercera, o a que o ilustre consulente aspira a concorrer por via de eleição, e com isso, ainda que considerando a exclusiva literalidade do art. 14, § 5º, não haveria como tê-lo por inelegível."

20. Não passava essa questão de fundo, pois, de mera *querelle d'allemand*, uma polêmica puramente verbal, girando em torno de um equívoco de palavras que, sendo as mesmas, têm um conteúdo peculiar, justificado pelos indicadores históricos, pela realidade fática e pelos princípios jurídicos, como mostrou o eloqüente julgado do TSE.

21. Examine-se a questão concernente à cláusula período subseqüente. O § 5º, do art. 14, da Constituição de 1988 proíbe a eleição para o mesmo cargo, no período subseqüente, fazendo presumir, logicamente, um período antecedente, vale dizer, o período que a Constituição estabelece para durar o mandato eleitoral. O Dr. Joaquim Roriz — nomeado, não eleito — não exerceu qualquer mandato antecedente. Ora, não havendo mandato eleitoral antecedente, não era legítimo supor-se sua inelegibilidade com fundamento no citado § 5º do art. 14 da Constituição.

22. O raciocínio resulta inequívoco da fórmula mesma não apenas da Constituição em vigor, mas também de todas as Constituições brasileiras.

23. Em todas as nossas Constituições pretéritas o *período* se estabelece pelo *tempo do mandato eleitoral fixado*, em tese, para o presidente da República. Na Constituição de 1891, arts. 42 e 43, lançou-se a base: Art. 42 — "Se, no caso de vaga, por qualquer causa, da presidência ou vice-presidência, não houverem decorrido dois anos de período presidencial, proceder-se-á nova eleição." A art. 43, § 1º, reafirma o princípio: "O vice-presidente que exercer a presidência no último ano de período presidencial não poderá ser eleito para o período seguinte."

24. Regras semelhantes se contém nas Constituições de 1934 (art. 52), de 1964 (art. 79, § 2º), de 1967 (art. 81) e na redação da Carta de 69 (art. 79).

25. A única diversidade com esta norma sempre repetida se dispõe em 1937: vagando a Presidência da República, convocar-se-ia o colégio eleitoral para a eleição

de outro e o presidente eleito começaria "novo período presidencial" (Carta de 37, art. 78, § 2º).

26. Mas nesta regra a solução peculiar que não é exceção, mas confirmação da regra de sempre: também nela, o *período* presidencial — que começaria de novo, na hipótese de vacância extraordinária — corresponderia, como sempre ocorreu na história constitucional brasileira, à duração prevista para o mandato presidencial.

27. A questão da desincompatibilização. Tendo exercido cargo de nomeação pelo Presidente da República sujeito a aprovação prévia do Senado Federal (Constituição de 1967, art. 42, inciso III; Constituição de 1988, ADCT, art. 16), estava o Dr. Joaquim Roriz obrigado a desincompatibilizar-se do cargo para concorrer, já então mediante eleição, ao cargo de Governador do Distrito Federal.

28. Sim, porque a ordem jurídica não deu ao ex-governador *nomeado* do Distrito Federal, *com nomeação sujeita a aprovação prévia do Senado Federal*, um passaporte em branco que o deixasse livre para disputar o pleito no exercício do cargo. Não. A Lei Complementar nº 64, de 18.5.1990, que estabelece, de acordo com art. 14, § 9º, da Constituição, casos de inelegibilidades, dispôs no art. 1º, inciso II, alínea *b*, instituindo hipótese de inelegibilidade: "Os que tenham exercido, nos seis meses anteriores à eleição, nos estados, no Distrito Federal, territórios e em qualquer dos poderes da União, cargo ou função, de nomeação pelo presidente da República, sujeito à aprovação prévia do Senado Federal."

29. Cuida-se, pois, de caso de *inelegibilidade relativa*, que envolve proibição de elegibilidade se o candidato não se desincompatibilizar no prazo expressamente previsto. A hipótese de inelegibilidade aí disposta, para Presidente e Vice-Presidente da República, alcança os candidatos a Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal pela regra constante do inciso III, da letra *a*, do mesmo art. 1º da Lei Complementar nº 64/90.

30. Nomeado pelo presidente da República em 20.9.1988 e exonerado a pedido, em 9 de março de 1990 ,na vigência, pois, do art. 16 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que difere a incidência da regra permanente do art. 32, § 2º, da Constituição, à realização da primeira eleição para o cargo de governador do Distrito Federal, em dois turnos, para mandato de quatro anos), o Dr. Joaquim Roriz desincompatibilizou-se do cargo de governador do Distrito Federal dentro do prazo legal de desincompatibilização exigido pelo superveniente art. 1º, inciso II, alínea *b*, da Lei Complementar 64/90. Certo, foi nomeado depois Ministro da Agricultura e Reforma Agrária, mas mesmo deste último cargo — o que, aliás, não foi questionado nas impugnações — desincompatibilizou-se no prazo da Lei Complementar 64/90. Esta verdade apodítica, assinalou-a, no Parecer, o em. Ministro Leitão de Abreu: "Nomeado, pois, pelo presidente da República, para o cargo de governador do Distrito Federal, o seu antigo ocupante, no período anterior à eleição, se equipara a ocupante de outro cargo ou função, que pretenda candidatar-se ao provimento, por via eletiva, a cargo de governador diferente daquele que ocupava. Essa precisamente, a situação do Dr. Joaquim Roriz que, tendo exercido o cargo de governador, em virtude de nomeação pelo presidente da República, se alista entre os pretendentes à conquista deste cargo, por eleição, no pleito deste ano."

31. A certa altura das impugnações, compondo o obsessivo mosaico das inelegibilidades, os impugnantes sugeriram impertinentes associações com outras hipóteses consagradas pela jurisprudência. Primeiramente, fez-se grande cabedal em torno da jurisprudência do TSE que repele a reelegibilidade dos prefeitos nomeados, nem sempre uniforme.

32. Sob a égide da Constituição de 1946 — que esgotava, nos arts. 138 a 140, todas as hipóteses de inelegibiildades, alcançando, obviamente, as irreelegibilidades — o TSE admitiu a desincompatibilização dos prefei-

tos nomeados, tornando-os assim elegíveis. vale dizer, somente reconhecendo inelegibilidade quanto ao prefeito nomeado que tiver exercido o cargo até seis meses antes da eleição (Resolução nº 2.163, de 18 de agosto de 1947). Nova consulta foi formulada em 11 de novembro de 1947, decidindo o Tribunal (Resolução nº 2.437, de 27.11.47, citada no *Boletim Eleitoral* de agosto de 1954, p. 14):

"Não há inelegibilidade para o candidato a prefeito que deixou o seu cargo seis meses antes da eleição.

(...)

Consulta o TRE do Maranhão se o prefeito nomeado, que deixou o cargo seis meses antes do dia fixado para as primeiras eleições municipais, pode registrar-se candidato ao referido cargo nas mesmas eleições.

Em face do art. 139, III, da Constituição. a resposta há de ser negativa, uma vez que o candidato deixou o cargo de prefeito seis meses antes do Pleito, como exige a Constituição e assim não há inelegibilidade."

33. Segue-se consulta formulada pela antiga UDN a 20 de dezembro de 1947, tendo o egrégio Tribunal decidido (Resolução nº 2.513, de 24.12.47, cit. no *Boletim Eleitoral* de agosto de 1954, p. 14):

"Não existe inelegibilidade para o candidato a prefeito que deixou o seu cargo seis meses antes da eleição.

(...)

Fora disso, a parte do preceito constitucional, referente ao prefeito que houver exercido o cargo, por qualquer tempo, no período imediatamente anterior, não alcança o prefeito nomeado por tempo indeterminado, pois, em tal caso, não há como falar de período imediatamente anterior ao do prefeito que vai ser eleito."

34. Na Resolução nº 4.663, da qual foi Relator o saudoso Min. Luiz Gallotti, reafirmou-se essa exegese "consagrada em copiosa jurisprudência desta corte e apoiada nos fundamentos citados, que agora tenho como irretorquíveis", como assinalou S. Exa. em seu r. voto. Vale destacar os pontos culminantes deste voto, com sua fundamentação impecável (*Boletim Eleitoral*, agosto de 1954, p. 15):

"É de notar que essa jurisprudência, para poder incluir o prefeito nomeado entre os inelegíveis do art. 139, III, da Constituição, já teve de adotar interpretação extensiva equiparando-o logicamente ao substituto do prefeito eleito, uma vez que essa substituição, tal como a nomeação, também se dá por tempo indeterminado.

Mas estou em que não seria possível ir além dessa interpretação extensiva, para equiparar o prefeito nomeado por tempo indeterminado ao eleito por tempo determinado, ou mesmo ao sucessor, que também o é por tempo determinado, ou seja, todo aquele que resta do período normal.

Verdade é que, ao cuidar da inelegibilidade para governador, o nº II, do art. 139, além de referir-se ao governador que haja exercido o cargo por qualquer tempo no período imediatamente anterior a quem lhe haja sucedido e a quem, dentro dos seis meses anteriores ao pleito, o tenha substituído (tal exatamente como faz o nº III quanto aos prefeitos), ainda alude ao interventor federal nomeado na forma do art. 12, que tenha exercido as funções, por qualquer tempo, no período governamental imediatamente anterior.

Mas não podemos incluir no nº III, relativo aos prefeitos, esse acréscimo que diz respeito ao interventor federal candidato a governador e que o legislador constituinte somente entendeu de colocar no nº II. Isso já não seria, a meu ver, interpretar e sim emendar o texto constitucional.

Diante do exposto, dou à consulta a seguinte resposta, com a qual se esclarecem todos os pontos constantes dos diversos itens formulados:

O prefeito nomeado somente será inelegível, se não se afastar definitivamente do cargo, a tempo de não o exercer dentro dos seis meses anteriores ao pleito."

35. O mesmo entendimento foi reafirmado na Resolução nº 4.945, Rel. o saudoso Ministro Afrânio Antônio da Costa, da qual se extrai o seguinte ponto culminante (*Boletim Eleitoral*, julho de 1955, p. 616):

"Indaga-se, na presente consulta, se prefeito nomeado para município recém-criado pode concorrer a eleições para o cargo de prefeito do mesmo município, no período imediato, desincompatibilizando-se, de acordo com a lei.

(...)

Ora, o impedimento a que o prefeito nomeado, mesmo desincompatibilizado seis meses antes, possa concorrer às eleições, importará não só em cercear o direito à elegibilidade desse cidadão, como também contrariará a vontade do eleitorado.

A solução dada no caso de São Paulo sob muitos aspectos semelhantes à presente, e à de 19 de julho de 1954, na Resolução nº 4.663, consulta realmente os verdadeiros intuitos do legislador constituinte e à intenção da Constituição, que não forma cortar, pura e simplesmente, a possibilidade desse candidato ao cargo eletivo, mas, apenas, evitar que um candidato eleito permanecesse no cargo, desde que o tempo. Mesmo nessa hipótese, porém, a desincompatibilização seis meses antes atenderá, perfeitamente, ao intuito do legislador constituinte, não cerceando os direitos de qualquer cidadão e, também, correspondendo ao anseio dessa coletividade que terá o ensejo de escolher o cidadão que se recomendou, pelas suas qualidades, à escolha para o cargo de prefeito.

Ratificando assim a Resolução nº 4.663 referida, o Tribunal mantém a resposta nos termos em que a pôs o acórdão de 19 de julho de 1954, isto é, que o prefeito nomeado pode concorrer às eleições, desde que se desincompatibilize seis meses antes da data da eleição."

30. No Recurso de Mandado de Segurança nº 9.093, o Supremo Tribunal Federal, de fato, manteve julgado do TSE, que considerou inelegível o prefeito nomeado pelo governador enquanto aguardava a realização do pleito no município recém-criado de Belém, estado da Paraíba. O candidato não se desincompatibilizara, exercendo o cargo de prefeito enquanto se desenvolvia a campanha eleitoral.

37. O Supremo Tribunal considerou-o inelegível, adotando um entendimento que recentemente, no julgamento do RE nº 100.825-3, que teve como Relator o eminente Min. Aldir Passarinho, veio modificar integralmente, ensejando um pronunciamento candente do saudoso Min. Luiz Gallotti a favor da elegibilidade (*Boletim Eleitoral*, novembro de 1963, p. 149, RMS nº 9.093-DF):

"Sr. Presidente, tenho opinião conhecida, em contrário à dos votos até agora proferidos e peço vênia para fundamentá-la em poucas palavras. O art. 139, III, da Constituição, declara inelegível para prefeito 'o que houver exercido o cargo por qualquer tempo no período imediatamente anterior, e bem assim o que lhe tenha sucedido, ou dentro dos seis meses anteriores ao pleito, o haja substituído'.

No caso dos autos se trata de prefeito nomeado para município novo. Pergunta-se: vale para o prefeito nomeado o dispositivo segundo o qual é ele inelegível se em qualquer tempo exerceu o cargo no período imediatamente anterior? Não, porque no caso não existe período anterior. O que o preceito veda, nessa parte, é a reeleição. Mas como cogitar de reeleição se o município acaba de ser criado e nele nunca houve eleição para prefeito? Trata-se de prefeito provisório, nomeado para ocupar o cargo até que surja o prefeito eleito. E, portanto, o seu caso é análogo ao do prefeito substituto, o qual só se torna inelegível se exercei o cargo dentro de seis meses anteriores ao pleito. Ora, o recorrente deixou o cargo mais de seis meses antes do pleito. Logo não era inelegível. Nesse sentido opinei no Tribunal Superior Eleitoral quando era Procurador-Geral e o Tribunal decidiu assim. Tenho de ficar fiel ao meu entendimento e assim, *d.v.*, divirjo do eminente Relator."

38. No regime de 1969, entretanto, a questão da inelegibilidade dos prefeitos nomeados sofreu radical alteração. Na Emenda nº 1/69 a regra geral se contém nesse enunciado expresso no art. 151: "Lei Complementar estabelecerá os casos de inelegi-

bilidade e os prazos nos quais cessará esta (...)." O § 1º desse art. 151 enunciou hipóteses de irreelegibilidade e inelegibilidade "desde já em vigor" a serem observadas "na elaboração da lei complementar". Entre essas hipóteses a da "irreelegibilidade de quem haja exercido o cargo (...) de prefeito e de vice-prefeito, por qualquer tempo, no período imediatamente anterior (...)".

39. A Carta de 69 enunciou várias hipóteses de inelegibilidade, mas diferiu à prometida lei complementar a criação de novas hipóteses. Entre essas novas hipóteses — não de irreelegibilidade, mas de inelegibilidade — criou o legislador complementar a que alcança os prefeitos nomeados.

40. É o que se contém na Lei Complementar nº 5/70, art. 2º, parte final: (...) não podem ser reeleitos os que no período imediatamente anterior à eleição hajam exercido os cargos de (...) prefeito e vice-prefeito, inclusive os nomeados pelos governadores de estado ou território." Por isso, é curial afirmar-se que sempre que a ordem jurídica quis fazer irreelegível autoridade nomeada, o fez mediante preceito expresso. Não se cuida de inelegibilidade decorrente da Carta de 69, senão de inelegibilidade instituída originariamente pela Lei Complementar nº 5, em seu art. 2º, *in fine*, e banida pela nova Lei de Inelegibilidade, LC nº 64/90.

41. Essa distinção exprime uma verdade cuja força intuitiva justifica as resoluções tomadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, pelo menos nas últimas duas décadas, nos casos de irreelegibilidade de prefeitos nomeados e quem melhor as retratou foi o então Procurador-Geral Eleitoral Sepúlveda Pertence, em parecer oferecido na Consulta nº 7.242, da qual resultou a Resolução nº 12.128 (*Pareceres do Procurador-Geral da República, 1985/1987*, Brasília, 1988, p. 20; Resolução nº 12.128, *Boletim Eleitoral* nº 406/291):

"Certo, o texto constitucional mesmo antecipou-se à lei complementar, criando uma série de inelegibilidades (art. 151, § 1º). Mas estas — e aqui está a diferença fundamental em relação ao sistema anterior — já não são o máximo de restrições à elegibilidade, 'a ser observado na elaboração da lei complementar'. Esta pode criar novas hipóteses de inelegibilidade; o que não pode apenas é dispensar aquelas que o constituinte antecipadamente ditou.

Como novo caso de inelegibilidade é que se legitima o que alcança os prefeitos nomeados, por disposição expressa da lei complementar vigente (Lei Complementar nº 5/70, art. 2º, *in fine*).

(...)

Vale dizer: cuida-se de inelegibilidade criada originariamente pelo legislador complementar, como lhe faculta o art. 151, *caput*; não, ao contrário do que pensa o consulente, de extensão da regra de irreelegibilidade, criada diretamente pelo art. 151, § 1º, *a*, da Carta de 69, que, ao nosso ver, realmente só alcança o prefeito eleito."

42. Na Consulta nº 7.271-DF S. Exa. voltou a afirmar essa relevante constatação (*op. cit.*, p. 34):

"Sustentamos ali, efetivamente, que a inelegibilidade dos prefeitos nomeados não derivava da Constituição (art. 151, § 1º, *a*), que só cuidava de irreelegibilidade, *stricto sensu* (inaplicável a quem não foi eleito), mas do art. 2º da Lei Complementar nº 5/70, que os mencionou explicitamente em sua parte final."

43. É este o motivo que explica a torrencial jurisprudência do TSE considerando irreelegíveis (leia-se: inelegíveis) os prefeitos nomeados. Fundamenta-se, de regra, naquele art. 2º da Lei Complementar nº 5/70. E quando não o faz de modo expresso, indica precedentes que se fundamentam no texto complementar. Em favor da clareza, convém transcrever os acórdãos que as impugnações escolheram e outros que a pesquisa para a elaboração da defesa da elegibilidade reavivou.

44. Primeiro, o acórdão proferido pelo TST no RMS nº 9.023, que manteve decisão proferida pelo TSE no Recurso nº 1.684, da Paraíba. Cuidava-se de município recém-

criado e o egrégio Supremo Tribunal Federal considerou inelegível o prefeito que exerceu, por nomeação do governador, o cargo, enquanto aguardava as eleições. Esse entendimento veio a ser modificado pelo Supremo Tribunal no julgamento do RE nº 100.825-3 (*infra*, 64), e do acórdão então proferido consta o candente voto do saudoso Ministro Luiz Gallotti, assinalando a elegilidade do prefeito nomeado por não preencher os requisitos de inelegibilidade previstos na Constituição.

45. Segue-se a Resolução nº 11.701-83, do egrégio TSE. Conquanto a ementa não faça menção, os precedentes indicados no voto do eminente Ministro Gueiros Leite se apoiaram na mesma Lei Complementar nº 5/70, em seu art. 2º. Entre os precedentes apontados pelo Relator está a Resolução nº 11.207/82, no Processo nº 6.313-DF, do qual foi Relator o eminente Ministro Sousa Andrade, que se reporta expressamente à inelegibilidade constante da parte final do art. 2º, da Lei Complementar nº 5/70. Anota-se ainda a Resolução nº 12.130. Ora, em lugar de justificar a tese da inelegibilidade, esta resolução (que a impugnação preferiu convenientemente não transcrever), pelo contrário, reconhece a elegibilidade dos prefeitos nomeados que se desincompatibilizaram dos cargos antes de 15 de maio de 1985, data da emenda constitucional que restabeleceu a autonomia política dos municípios.

46. O mesmo se diga no tocante à impugnação que arrola dois casos de inelegibilidade de prefeito nomeado. O primeiro proferido na Resolução nº 12.072, na qual se suprime a parte capital do texto, que é exatamente a referência à Lei Complementar nº 5, em seu art. 2º, regra que serve de fundamento à inelegibilidade sufragada. O texto correto da Resolução nº 12.072, que está publicada no *DJ* de 15.4.85, é o seguinte:

"Somente o partido político com registro definitivo no TSE pode inscrever candidatos a cargos eletivos.

O prefeito nomeado nos termos do art. 15 §§ 1º e 3º, da Constituição da República, é inelegível para o mesmo cargo, ainda que dele se afaste definitivamente no prazo legal. (Lei Complementar nº 5, de 1970, art. 2º; Resoluções n.os 11.214, 11.207 e 11.181, do TSE)."

47. A Resolução nº 14.150 versa sobre inelegibilidade de interventor em Prefeitura candidato no mesmo município ao cargo de prefeito. A inelegibilidade foi reconhecida com a invocação expressa da Lei Complementar nº 5/70, art. 2º, e do texto constitucional pertinente constante do art. 151, § 1º, alínea *a*.

48. As Resoluções n.os 12.128, 12.130 e 12.140 concernem à inelegibilidade de prefeitos nomeados investidos no cargo na data de 15 de maio de 1985, quando foi editada a Emenda Constitucional nº 25, que restabeleceu a autonomia política dos municípios. Ora, tais resoluções — ao contrário — já representam (ainda na vigência da LC nº 5/70) notória abertura ao regime que excluía da competição eleitoral os prefeitos nomeados. O que decidiu o egrégio TSE foi manter a inelegibilidade apenas para o prefeito nomeado que exercia o cargo da data da reforma constitucional. (EC nº 25 de 15.5.85), tendo, pois, por reelegíveis aqueles que houvessem se desincompatibilizado antes dessa data. Ainda uma vez vale transcrever parecer do então Procurador-Geral Eleitoral, hoje Ministro Sepúlveda Pertence, que reproduz o alcance daquelas resoluções (*op. cit.*, p. 30; parecer as Consulta 7.271):

"Em resposta à Consulta nº 7.242, do nobre deputado Norton Macedo, baixou esse egrégio Tribunal e Resolução nº 12.128, de 16.3.85, do seguinte teor:

'São inelegíveis para o pleito de 15 de novembro de 1985, nos respectivos municípios, os prefeitos nomeados e que se encontravam investidos no cargo na data da promulgação da Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985; ou quem os venha a suceder ou substituir até a data das eleições, ou seja, nos seis meses anteriores ao pleito.'

(...)

Não aceitaram os eminentes Ministros a inconstitucionalidade da norma complementar. Acolheu-se, no particular, o nosso parecer, que concluía:

'(...) cuida-se de inelegibilidade criada originariamente pelo legislador complementar, como lhe faculta o art. 151, *caput*; não, ao contrário do que pensa o consulente, de extensão de regra de irreelegibilidade, criada diretamente pelo art. 151, § 1º, *a*, da Carta de 69, que, a nosso ver, realmente só alcança o prefeito eleito.'

(...)

"Donde, afinal, a prevalência da construção liberal de tornar-se com período imediatamente anterior, em relação às eleições excepcionais de 15 de novembro próximo, o que teve início na data da promulgação a Emenda Constitucional nº 25/85 — 15 de maio — quando se restabeleceu a autonomia dos municípios em questão.

Ficou nítida, na solução adotada, a preocupação de não atingir com a inelegibilidade os que houvessem exercido o cargo de prefeito nomeado antes que, com a emenda constitucional promulgada na véspera da resolução, se tornasse juridicamente efetiva a perspectiva de retorno da elegibilidade dos titulares do Executivo nos respectivos municípios.

Com isso, só se declararam inelegíveis o prefeito nomeado, investido na data da reforma constitucional e, a partir daí, quem quer que o viesse a suceder ou simplesmente substituir, no exercício do cargo."

49. Segue-se a Resolução nº 12.142, que estende ao cargo de vice-prefeito a inelegibilidade contida nas Resoluções n.ºs 12.128 e 12.130. Na Resolução nº 11.307, que versa sobre prefeito nomeado nos territórios, considerado inelegível, o seu Relator (que é o autor desse comentário), fazendo referência a precedente da lavra do eminente Ministro Décio Miranda, reporta-se por igual a precedentes mais recentes, nos quais ainda uma vez se sufraga a Lei Complementar nº 5/70 em seu art. 2º, como fundamento capital da inelegibilidade dos prefeitos nomeados (*Boletim Eleitoral*, nº 372, p. 334).

50. No julgamento da Resolução nº 12.142 o egrégio TSE, admitindo a interpretação extensiva por compreensão, considerou inelegível prefeito nomeado das extintas áreas de segurança nacional para candidatar-se ao cargo de vice-prefeito, caso estivesse no exercício do cargo na data da promulgação da Emenda nº 25/85, para as eleições de 15 de novembro de 1985. Um dos impugnantes faz fortuna desta modalidade de exegese, acreditando numa eventual aplicação da regra excepcional ao caso concreto. Não foi este, porém, o sentido da invocação excepcional da regra interpretativa. A regra foi invocada com base em precedentes do TSE para evitar que se fraudasse uma proibição, qual seja, a de que o prefeito eleito vice-prefeito poderia chegar à chefia da prefeitura da qual saíra, caso o prefeito eleito renunciasse ao cargo. Por isso, o eminente Ministro Sérgio Dutra, ao votar, fez referência a precedente da lavra do Ministro Vieira Braga que assinala, com grande força de persuasão, que quando a Constituição ou a lei vedam determinado ato, não precisam acrescentar que fica também vedado fraudar a proibição. Daí o entendimento tomado na resolução que proíbe ao prefeito nomeado que se encontrava no exercício do cargo na data da Emenda Constitucional nº 25/85 (ver Resoluções n.ºs 12.128 e 12.130) concorrer ao cargo de vice-prefeito de município descaracterizado como sendo área de interesse de segurança nacional, instância hidromineral e capital de estado, no pleito de 15 de novembro de 1985 (*Boletim Eleitoral*, nº 431, p. 456 e segs.).

51. Antes da Lei Complementar nº 5, pois, é notória a vacilação da jurisprudência. Depois da Lei Complementar nº 5, uma vez tornada expressa a irreelegibilidade, não há um só acórdão em distonia com a regra preconizada no texto complementar. E tão logo restabeleceu-se a autonomia política dos municípios, o egrégio Tribunal considerou elegível ao cargo de prefeito, do mesmo município, o prefeito nomeado que tivesse se desincompatibilizado do cargo anteriormente a 15 de maio de 1985 (Resoluções n.ºs 12.128 e 12.130).

52. As respostas oferecidas pelo egrégio TSE sobre a inelegibilidade de interventor estadual nomeado nos termos do art. 15, § 3º, alínea *e*, da Constituição Federal (Consulta nº 6.401, Resolução nº 11.214, de 15 de abril de 1982, e Consulta nº 9.122, Resolução nº 14.150, de 24 de março de 1988, publicada no *DJ* de 2.5.88, p. 10.025) são sugeridas, notoriamente, pela mesma Lei Complementar nº 5/70, em seu art. 2º, que vem citado nominalmente na ementa da Resolução nº 14.150, da lavra do eminente Ministro Sebastião Reis. Outro não poderia ser o fundamento da inelegibilidade, porque o interventor em Prefeitura, com ou sem prazo determinado de interventoria, prefeito nomeado é, tanto que na Res. nº 12.072, de 5.3.85, o egrégio TSE, respondendo a consulta, declara expressamente que prefeito nomeado nos termos do art. 15, §§ 1º e 3º, da Constituição, é inelegível para o mesmo cargo. O interventor não passa de um prefeito nomeado pelo governador, submetendo-se, portanto, à mesma regra de inelegibilidade constante do art. 2º, *in fine*, da Lei Complementar nº 5/70. Vale a pena reproduzir a parte capital de julgados que refletem o princípio de inelegibilidade dos interventores ou, como se quiser, dos prefeitos nomeados nos termos do art. 15 da Constituição:

"(...) o prefeito nomeado nos termos do art. 15, §§ 1º e 3º da Constituição da República é inelegível para o mesmo cargo, ainda que dele se afaste definitivamente no prazo legal (Lei Complementar nº 5, de 1970, art. 2º; Res. n.os 11.214, 11.207 e 11.181, do TSE)" (Res. nº 12.072, *DJ* de 15.4.85, p. 5.072).

"Inelegibilidade (Lei Complementar nº 5.70, art. 2º e Constituição Federal, art. 151, § 1º, *a*). Interventor em Prefeitura candidato no mesmo município ao cargo de prefeito.

Consoante reiterada jurisprudência do Tribunal, não pode o interventor ser candidato, nas eleições para o cargo de prefeito do mesmo município onde exerce a interventoria, ainda que dela se afaste definitivamente no prazo legal (Precedentes: Resoluções n.os 11.181, 11.207, 11.214 e 12.072)" (Res. nº 14.150, *DJ* de 2.5.88, p. 10.025).

53. Restam, no universo das inelegibilidades, os julgados do egrégio TSE sobre a irreelegibilidade de ex-governador de território transformado em estado para candidatar-se ao cargo de governador nas primeiras eleições do novo estado. A primeira Resolução indicada, nº 14.316, de 21.6.1988, foi tomada na Consulta nº 9.249. A resposta à consulta nega elegibilidade ao ex-governador de território que venha a ser transformado em estado para candidatar-se ao cargo de governador nas primeiras eleições, mas os fundamentos, *d.v.*, não têm conformação natural com a consulta, porque, e esse título, são invocados precedentes tomados em outras questões, quais sejam, a Res. nº 11.307 (que versa sobre prefeitos dos Territórios, alcançados pelo art. 2º da Lei Complementar 5/70), Res. nº 12.130 (que versa sobre a inelegibilidade dos prefeitos nomeados que estavam no cargo na data da Emenda Constitucional nº 25/85) e Res. nº 14.150 (que reputa inelegível o prefeito nomeado nos termos do art. 15, §§ 1º e 3º da Constituição, vale dizer, o chamado interventor estadual). E com presumido apoio nestes precedentes, que não guardam qualquer conformidade com a hipótese de governador nomeado de território, *d.v.*, respondeu-se pela inelegibilidade.

54. Embora invocando paradigmas tomados em situações singulares, é sintomático que se tenha reportado o egrégio Tribunal, precisamente, a casos em que a Lei Complementar nº 5/70 esteve mencionada nominalmente ou mediante indicação de precedentes que contêm referência a seu texto. Isso pode significar que o egrégio Tribunal, ao negar elegibilidade aos ex-governadores de território no regime anterior, assim o fez animado pela regra de inelegibilidade enunciada pela Lei Complementar nº 5/70 tanto que, em data mais recente, já sob a vigência da Constituição de 1988, o mesmo entendimento a respeito da inelegibilidade dos ex-governadores é reafirmado na Resolução nº 15.286. Note-se que o parecer da Procura-

doria Geral Eleitoral reproduz o art. 14, § 5º, da Constituição, que não inclui os governadores de território na regra da inelegibilidade que ele consagre. Mais uma vez invoca-se aí o art. 2º da Lei Complementar nº 5/70 como fundamento do parecer, pois, se § 5º do art. 14 da Constituição não inclui os ex-governadores de Territórios, considerando-os irreelegíveis, o art. 2º da Lei Complementar nº 5 reporta-se, em termos amplos, a governador, sem mencionar a unidade em que o governo é exercido, se de estado, ou se de território. Acresce que, desde a data de 18 de maio de 1990, a Lei Complementar nº 5/70 já não estava mais em vigor, revogada que fora pela Lei Complementar nº 64, de 18.5.90, em seu art. 28 E essa nova lei, estabelecendo casos de inelegibilidade, não inclui regra de inelegibilidade que tenha qualquer equivalência com o citado art. 2º da LC nº 5, vale dizer, não declina tal regra de irreelegibilidade, confinando-se o princípio ao art. 14, § 5º, da Constituição de 1988, que não contempla, como visto, entre os inelegíveis para os mesmos cargos, os governadores nomeados de territórios.

55. Ao sufragar as três regras de inelegibilidade constantes dos §§ 5º, 6º e 7º do art. 14, a Constituição de 1988 distinguiu, com indesconhecível clareza, duas situações: a situação dos que detinham mandatos eletivos (o presidente da República, os governadores de estado e do Distrito Federal, obviamente, este, a partir do período que se seguir às eleições de 1990), da situação dos que são demissíveis *ad nutum*. Os que detêm mandato político estão em todos os dispositivos mencionados, mas quando a Constituição quis incluir os demissíveis *ad nutum*, ela o fez expressamente no art. 14, § 7º. Convém transcrevê-lo:

"§ 7º São inelegíveis, no território da 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, 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."

56. Nos §§ 5º e 6º não há referência a qualquer autoridade demissível *ad nutum*, uma vez que aí estão alcançadas pelas regras de inelegibilidade pessoas que detêm mandato e que pleiteam candidatar-se ao mesmo cargo, obtendo, das urnas, outro mandato político subseqüente. Já o § 7º, além dos cargos constantes dos §§ 5º e 6º, inclui de forma expressa o governador de território, o que induz o intérprete a reafirmar a tese irreprochável de que sempre que a ordem jurídica quer instituir caso de inelegibilidade ou irreelegibilidade de autoridade nomeada, ela o fez de modo expresso, para que o direito do cidadão não sofra qualquer contestação motivada por inadmissível interpretação extensiva ou analógica dos textos.

57. É conhecida a jurisprudência que perdurou durante largos anos, atravessando diversos textos constitucionais, pela qual seriam inelegíveis para os municípios recém-criados os prefeitos dos municípios-sede. A Resolução mais citada, que aliás sugeriu a jurisprudência do Tribunal sobre a inelegibilidade dos prefeitos nomeados (hipóteses, portanto, distintas), tem o nº 7.925 e foi relatada pelo eminente Ministro Décio Miranda (*Boletim Eleitoral*, outubro de 1968, p. 163). Assim já decidira a egrégia Corte antes (*Boletim Eleitoral*, novembro de 1960, p. 146) e em data posterior, tomando-se como exemplo o Acórdão nº 7.077, da lavra do eminente Ministro Sousa Andrade (*Boletim Eleitoral*, nº 383, p. 35).

58. A lei natural da evolução jurídica, no entanto, sugeriu uma revisão desse entendimento. Nascido da jurisprudência, o direito vive pela jurisprudência e é pela jurisprudência que se assiste muitas vezes o direito evoluir sob uma legislação, senão imóvel, pelo menos repetitiva. A melhor demonstração experimental dessa renovação se contém no caso de Curiúva — município-sede do qual foi desmembrado o município de Figueira. O candidato a prefeito do novo município era prefeito do município de Curiúva, do qual se desincompatibilizou

oportunamente. No recurso contra sua diplomação sustentou-se — com apoio no § 1º, letra *a*, do art. 151 da CF — que o prefeito do novo município era irreelegível porque exercera o cargo de prefeito por qualquer tempo, no período imediatamente anterior. O recurso foi conhecido e provido pelo egrégio Tribunal Regional do Paraná, tendo o egrégio TSE, no julgamento do recurso que se seguiu, confirmado a decisão local. Invocando as razões expostas pelo eminente Ministro Décio Miranda na Res. nº 7.925, o Relator do recurso do egrégio TSE reafirmou o acerto da jurisprudência até então predominante, assim resumindo os fundamentos que justificaram a manutenção do entendimento (*Boletim Eleitoral*, nº 385, p. 28): "No município novo, com território desmembrado de outro município, aplica-se a regra de irreelegibilidade do art. 151, § 1º, letra *a*, da Constituição, a quem exerceu o cargo de prefeito ou de vice-prefeito no município que sofre desmembramento, no período imediatamente anterior."

59. Repelindo expressamente, em tema de inelegibilidade, interpretação ampliável por analogia ou qualquer outro processo exegético, por se tratar de direito estrito, o egrégio STF, no julgamento do RE nº 100.825 (*RTJ*, 112/791), reformou a decisão do egrégio TSE, sufragando o entendimento de que o "prefeito de um município (...) pode, desde que se desincompatibilize oportunamente, candidatar-se ao cargo de prefeito de outro município (...) embora este tenha resultado do desmembramento territorial daquele primeiro (...). Com este (o antigo cargo de prefeito) não pode ser confundido o cargo de prefeito de um novo município, pois aí, embora se trate de cargo da mesma natureza e resultante do desmembramento do antigo município, é um outro cargo". É inegável a existência de assemelhação entre este notável precedente do STF, que distancia o juiz daquele ente inanimado de que falava Montesquieu, e o caso concreto.

60. Certo, nesse notável julgado cuidava-se de caso de inelegibilidade de prefeito municipal para se candidatar a prefeito de outro município desmembrado daquele, e o caso comentado diz respeito a suposta inelegibilidade para o cargo de governador do Distrito Federal para quem exerceu anteriormente o cargo por nomeação com aprovação do Senado Federal. Mas não se há de negar que o saudável retorno à interpretação estrita, por se tratar de inelegibilidade, propiciou ao egrégio Tribunal, reconsiderando a vasta jurisprudência até então predominante, reconhecer que mesmo diante de uma pretendida volta ao exercício do poder sobre um mesmo espaço físico e um mesmo contingente demográfico que o antigo prefeito vinha governando desde a sua eleição passada, não se integrava, pela sua feição literal ou estrita, à exigência constitucional que prevê irreelegibilidade, porque o cargo de prefeito do novo município não é o mesmo cargo que o candidato já vinha ocupando. "Com este — anota o acórdão do egrégio STF — não pode ser confundido o cargo de prefeito de um novo município, pois aí, embora se trate de cargo da mesma natureza e resultante do desmembramento do antigo município, é outro cargo" (*RTJ* 112, p. 791).

62. Ressaltando a necessidade de identificarem-se os cargos, assinalou o eminente Ministro Aldir Passarinho — cujo voto orientou a salutar revisão da jurisprudência então predominante (*RTJ* 112, p. 796: "Ninguém pode, de fato, entender que o prefeito do município 'a' não possa se eleger para outro cargo, qual seja, o de prefeito de outro município; que é o outro cargo isso é indiscutível. Não se trata, assim, de reelegibilidade, mas sim de elegibilidade. E, quando se trata de direitos públicos, de direitos políticos, não podemos dar, *d.v.*, interpretação restritiva. São direitos fundamentais do cidadão: o de ser eleitor e de ser eleito. A Constituição estabelece, ao meu ver, com uma clareza muito grande, os casos de irreelegibilidade — devendo esta ser entendida como proibição de voltar o titular para o mesmo cargo anteriormente ocupado; e o caso de inelegibilidade, que impede, se não houver sido atendido o pe-

ríodo de desincompatibilização, a eleição para qualquer outro cargo eletivo."

63. A proibição de reeleição é para o mesmo cargo. Sem esse pressuposto, não se aplica a regra constitucional. Os casos estão estritamente previstos na Constituição, assinala, em seu r. voto, o eminente Ministro Aldir Passarinho. "Nós não podemos, quando os casos estão estritamente previstos na Constituição, restringir direitos públicos" (*RTJ* 112, p. 797).

64. O precedente sugere, pois, a tese de que sempre que ordem jurídica aspira criar irreelegibilidade — uma restrição ao direito político do cidadão — ela o faz de modo expresso. Note-se que o sempre lembrado acórdão do eminente Ministro Décio Miranda avivava os aspectos territoriais e a relação com o eleitorado ("A inelegibilidade de prefeito e vice-prefeito, para novo período — afere-se em relação a um território e a um certo eleitorado"). Não se detinha, a jurisprudência tradicional, a examinar com rigor — como se impõe sempre que se restringem direitos — a exigência de ser ou não ser o mesmo cargo. O acórdão do egrégio Supremo Tribunal — mostrando que sem integração desse pressuposto, em face da interpretação estrita que se reclama de texto que limita direitos, não se pode, legitimamente, fazer incidir o princípio — retoma a saudável jurisprudência que se orienta em favor da liberdade, que o notável julgado do TSE reverenciou com sábia eloqüência.

Pedro Gordilho, Advogado em Brasília e em São Paulo.