

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
COORDENAÇÃO DE ATIVIDADES COMPLEMENTARES E MONOGRAFIA JURÍDICA  
CURSO DE DIREITO

MÁRCIA PESSOA TOSCANO

A NECESSIDADE DE NÍVEL DE INSTRUÇÃO SUPERIOR COMO CONDIÇÃO DE  
ELEGIBILIDADE

FORTALEZA  
2008

MÁRCIA PESSOA TOSCANO

A NECESSIDADE DE NÍVEL DE INSTRUÇÃO SUPERIOR COMO CONDIÇÃO DE  
ELEGIBILIDADE

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará como requisito para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de Concentração: Direitos políticos.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Maria D'Ávila Lopes.



MÁRCIA PESSOA TOSCANO

A NECESSIDADE DE NÍVEL DE INSTRUÇÃO SUPERIOR COMO CONDIÇÃO DE  
ELEGIBILIDADE

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará como requisito para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Aprovada em: 12/ 06/ 08

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Ana Maria D'Ávila Lopes (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará - UFC

---

Profa. Ms. Roberta Laena Costa Jucá  
Faculdade Christus

---

Prof. Henrique Botelho Frota  
Universidade Federal do Ceará - UFC



Aos meus pais,  
pelo apoio incondicional, a minha eterna  
admiração e respeito.

## **AGRADECIMENTO**

À minha orientadora, professora doutora Ana Maria D'Ávila Lopes, pela inestimável ajuda que possibilitou a execução deste trabalho.

## RESUMO

Tendo em vista o caos político em que se vive, com flagrante descaso dos governantes com a coisa pública, o presente trabalho procura abordar a necessidade de uma maior qualificação destes, como medida de respeito à democracia representativa. Para tanto, defende a necessidade do nível de instrução superior como requisito aos que almejam ocupar um cargo eletivo. Somada a essa necessidade, indica as demais características que devem ser reunidas pelo pretense representante, como uma boa índole e a integridade moral, fatores que são essenciais em qualquer campo de atividade. Revela, ainda, as conseqüências positivas para a sociedade brasileira ao adotar-se tal medida, importando num fomento à educação e, conseqüentemente, numa perspectiva de desenvolvimento político e social do Estado. Visando alcançar esse objetivo, propõe a mudança no texto da Carta Magna, adicionando a exigência de nível de instrução superior ao rol de condições de elegibilidade. Demonstra que a alteração da Constituição Federal neste ponto é perfeitamente possível, vez que os direitos políticos não estão enquadrados na classificação de cláusulas pétreas constitucionais.

Palavras-chave: Condição de elegibilidade. Nível de instrução superior. Alteração constitucional.



## **ABSTRACT**

Whereas the political chaos in which we live, with evident indifference of our leaders regarding the public affairs, the present work approaches the necessity of further qualification of the leaders, in order to respect the representative democracy. Thus, this study supports the need of a higher level in education as a requirement for those people willing to hold elective office. In addition to this necessity, it indicates other attributes that the future representative must present, as good-natured and morality, elements that are essential to any activity. Indicates, though, the positive consequences for the Brazilian society whether embracing this proposal, which will promote better education and, consequently, political prospective and social development of our state. To achieve this goal, it proposes a change in the text of Magna Charta, including higher education level in the list of prerequisite for eligibility. It shows that the amendment of the Federal Constitution regarding this subject is perfectly possible, since the political rights are not petrous clauses.

Keywords: Prerequisite for eligibility. Higher education level. Constitutional Amendment.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 DEMOCRACIA.....</b>	<b>13</b>
<b>2.1 Definição.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2 Formas de democracia.....</b>	<b>19</b>
<b>2.3 Importância da democracia representativa.....</b>	<b>21</b>
<b>3 CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE.....</b>	<b>25</b>
<b>3.1 Definição de capacidade eleitoral.....</b>	<b>25</b>
<b>3.2 Tipos de capacidade eleitoral.....</b>	<b>31</b>
<b>3.3 A capacidade eleitoral ativa e passiva na legislação constitucional e     infraconstitucional.....</b>	<b>33</b>
<b>3.4 A capacidade eleitoral passiva e suas limitações na CF/88.....</b>	<b>38</b>
<b>4 CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NO BRASIL: PROPOSTA   DE SOLUÇÃO.....</b>	<b>40</b>
<b>4.1 Crise da democracia no Brasil: corrupção.....</b>	<b>40</b>
<b>4.2 Qualidade para ser um representante do povo.....</b>	<b>42</b>
<b>4.3 Constitucionalidade do sufrágio capacitário.....</b>	<b>46</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>50</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>52</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Desde a época de Platão, em seu livro intitulado “A República”, é defendida a idéia da boa formação dos governantes, pois somente assim estes estariam aptos a administrar e bem representar o seu povo. Platão considerava a atividade de governar como a arte suprema, a qual só uma minoria seleta estaria apta a desenvolver.

Só aqueles que detivessem alto grau de sabedoria e cultura seriam considerados capazes de administrar. Isso porque, para Platão, somente o homem sábio tem a inteira idéia do bem, do belo e da justiça. Por conta disso, teriam menos chances de cometer injustiças e praticar o mal.

Muito tempo se passou, e o que se observa é que a referida exigência deveria ainda se fazer presente, mas não é o caso. Ao contrário, a atividade política está, a cada dia, mais acessível a todos. Isso até seria motivo de orgulho, não fosse a deturpação da democracia que apresenta. Reina absoluto o interesse particular, em que se vislumbra a possibilidade de locupletar-se em detrimento dos direitos fundamentais. Inebriados pelo poder e carentes de preparo, os governantes tornam-se ameaças a representar o seu povo.

Muito pouco ou quase nada se exige quanto à formação intelectual dos governantes. E essa “facilidade”, rotulada por todos como conquista social, torna tal fato, erroneamente, digno de orgulho e congratulação para muitos. Nesse sentido, a sociedade dorme o sono da inconsciência e paga caro pelas conseqüências do seu encanto.

O presente trabalho justifica-se pela tamanha responsabilidade que detêm os governantes ao assumirem o poder de representar o povo. A cultura, o elevado grau de inteligência e a sabedoria são condições primordiais para capacitá-los a desenvolver esse labor. Assim, propõe-se que seja estabelecido nível superior de instrução como condição de elegibilidade.

Embora tal requisito não seja garantia de um governo seguro e correto, constitui, pelo menos, numa expectativa de discernimento aguçado para a compreensão dos problemas da sociedade e aptidão para escolha de soluções eficazes. Sem dúvida, a ética e a moral são, igualmente e na mesma medida, indispensáveis.

Por ser tão importante o ofício de governar, deve ser observado um conjunto de pré-requisitos com o intuito de que sejam evitadas falhas, as quais trariam resultados negati-

vos a toda a sociedade. Assim, não só a formação intelectual seria suficiente, mas, como dito, a boa retidão moral, que se constitui num caráter íntegro.

A ausência de qualquer dessas condições, fatalmente implicaria em fracasso do governante e, em conseqüência, do povo por ele representado. Se é certo que nem todos aqueles dotados de elevado grau de conhecimento têm capacidade para governar, pois que muitas das vezes lhes falta honestidade, mais certa ainda será a inaptidão daquele que não dispõe de tal formação. Pode até ter conduta ilibada e indiscutível lisura no proceder, mas, por não conseguir avaliar a fundo os problemas, por não ter idéia do tamanho de sua responsabilidade, jamais cumpriria com satisfação o seu mister. Ao contrário, aventurar-se-ia numa missão que lhe é impossível comandar.

É esse, sem dúvida, um tema polêmico e que, nesta monografia, pretende-se desenvolver da seguinte maneira: No primeiro capítulo, será apresentada a evolução do conceito de democracia e a importância da democracia representativa. Logo após, no segundo capítulo, tratar-se-á das condições de elegibilidade, abordando os institutos da capacidade eleitoral ativa e passiva e as limitações desta na Constituição Federal. Finalmente, no terceiro capítulo, será abordada a necessidade da exigência de nível superior aos representantes políticos, bem como a constitucionalidade desse requisito como condição de elegibilidade.

No atual Estado Democrático de Direito, a soberania popular é principalmente efetivada através do sufrágio, que fundamenta a validade da investidura no cargo eletivo. Ao tomar posse do poder público, é necessário que o governante reúna as condições que o capacitem a honrar seus compromissos, sob pena de colocar em dúvida a legitimidade de sua representação.

## 2 DEMOCRACIA

### 2.1 Definição

O vocábulo “democracia” advém do grego; *demo* = povo; *kracia* = poder<sup>1</sup> e significa que o poder é exercido pelo povo, direta ou indiretamente através de seus representantes, escolhidos por meio de eleições livres e justas. A democracia será sempre maior quanto mais ampla for a participação do povo na tomada de decisões políticas, as quais tendem a ser bem aceitas e, por isso, preponderam. Quanto maior a possibilidade de expressão da vontade dos cidadãos e a concretização desta, maior democracia. Contrapõe-se à idéia de autocracia, que é a ausência da participação popular no governo. Enquanto na democracia a participação popular é efetiva, na autocracia tem-se o outro extremo, importando na supremacia do poder do governante, que é ilimitado sobre os súditos. Os dois conceitos relacionam-se com o grau de liberdade política.

Hans Kelsen explica que:

Politicamente é livre quem está sujeito a uma ordem jurídica de cuja criação participa. Um indivíduo é livre se o que ele ‘deve’ fazer, segundo a ordem social, coincide com o que ele ‘quer’ fazer. Democracia significa que a ‘vontade’ representada na ordem jurídica do Estado é idêntica às vontades dos sujeitos. O seu oposto é a escravidão da aristocracia. Nela, os sujeitos são excluídos da criação da ordem jurídica, e a harmonia entre a ordem e as suas vontades não é garantida de modo algum.<sup>2</sup>

O ápice da democracia é o que se denomina onicracia. Caracteriza-se pela participação de absolutamente todos no poder, o que não passa de mera utopia. É chamada por Bobbio, em seu livro *O Futuro da Democracia*, de “ideal-limite”. O mais próximo que se poderia chegar da onicracia seria dentro de condições muito específicas, como em um país pequeno, onde houvesse poucas pessoas e os interesses fossem convergentes. Ainda assim, correr-se-ia o risco de decisões não democráticas, dada a natureza egoísta do homem.

A democracia teve como berço a cidade de Atenas, na Grécia Antiga, e, na sua gênese, era bem limitada, pois dela só podiam participar os cidadãos atenienses, do que se excluía os escravos, os estrangeiros e as mulheres. Devido a essa restrição, muitos doutrinado-

<sup>1</sup> CHAUI, Marilena. *Convite à filosofia*. 12. ed. São Paulo: Ática, 2002, p. 383.

<sup>2</sup> KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. São Paulo: Martins Fontes, 1990, p. 278.

res chegaram a afirmar que não houve democracia verdadeira na Grécia, mas, sim, “aristocracia democrática” ou “democracia minoritária”.

Os cidadãos atenienses eram totalmente voltados à vida política e isso se dava pela consciência de preservação do Estado face às constantes ameaças de inimigos estrangeiros. Em virtude disso, observava-se um fervoroso engajamento político. Havia uma troca de interesses entre o cidadão e o Estado. Ao bem que aquele oferecia ao Estado, desejava efetivamente recebê-lo de volta. Assim, a existência e o ordenamento do Estado condicionavam-se à própria existência do cidadão. É assim que considera Bonavides:

A democracia antiga era a democracia de uma cidade, de um povo que desconhecia a vida civil, que se voltava por inteiro à coisa pública, que deliberava com ardor sobre as questões do Estado, que fazia da sua assembléia um poder concentrado no exercício da plena soberania legislativa, executiva e judicial.<sup>3</sup>

A igualdade era o princípio básico da democracia de Atenas, a partir do qual se fundamentava a idéia de que o cidadão devia ter participação igual no governo. Assim, havia igual poder de voto aos cidadãos e iguais chances de ocupar um cargo. Todos tinham os mesmos direitos e deveres e zelavam pela coletividade. Foi justamente sobre essa igualdade de condições que recaíram as maiores críticas à democracia ateniense. Seus principais opositores à época foram os filósofos Platão e Aristóteles.

Platão argumentava, em seu livro *A República*, que a idéia de liberdade se contrapunha à de ordem e que o sistema democrático distorcia a imagem do governante, vez que este dependia do apoio popular para galgar o poder e, para tanto, valia-se do discurso maculado pela demagogia.

Por esse entendimento, Platão defendia que o governo só caberia aos homens sábios, denominados por ele de “reis-filósofos”. Dizia ele que:

Enquanto os filósofos não forem reis nas cidades, ou aqueles que hoje denominamos reis e soberanos não forem verdadeira e seriamente filósofos, enquanto o poder político e a filosofia não convergirem num mesmo indivíduo, enquanto os muitos caracteres que atualmente perseguem um ou outro destes objetivos de modo exclusivo não forem impedidos de agir assim, não terão fim os males das cidades, nem, conforme julgo, os do gênero humano, e jamais a cidade que nós descrevemos será edificada. Eis o que eu hesitava há muito em dizer, prevendo quanto estas palavras chocariam o senso comum. De fato, é difícil conceber que não haja felicidade possível de outra maneira, para o estado e para os cidadãos.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 323.

<sup>4</sup> PLATÃO. **A república**. São Paulo: Nova Cultural, 2000, p. 180-181. (Coleção Os Pensadores).

Assim, Platão defendia que só os sábios, por terem em si a razão, seriam capazes de governar, pois não se deixariam levar pela instabilidade dos sentimentos, que tanto mal faziam à sociedade.

O professor Dallari ensina que também Aristóteles comungava com a idéia de seletividade dos governantes. Relata o mestre que:

No livro III de *A Política*, Aristóteles faz a classificação dos governos, dizendo que o governo pode caber a um só indivíduo, a um grupo, ou a todo o povo. Mas ele próprio já esclarecera que o nome de cidadão só se deveria dar com propriedade àqueles que tivessem parte na autoridade deliberativa e na autoridade judiciária.<sup>5</sup>

Aristóteles aduzia, ainda, que a política não podia ser exercida por aqueles que necessitassem de trabalhar para viver. Isso porque entendia que a tarefa de governar merecia dedicação exclusiva, tão grande era a sua importância. Nisso fundamentava-se, inclusive, o fato de a democracia ateniense ser escravista. Aos olhos do filósofo, fazia-se imprescindível o trabalho dos escravos para tornar viável a dedicação daqueles que tinham a nobre incumbência de governar. Sobre essa condição da democracia ateniense, assevera Bonavides:

A escura mancha que a crítica moderna viu na democracia dos antigos veio, porém, da presença da escravidão. A democracia, como direito de participação no ato criador da vontade política, era privilégio de ínfima minoria social de homens livres apoiados sobre a esmagadora maioria de homens escravos.<sup>6</sup>

Muito tempo se passou até que a democracia se sedimentasse no Ocidente, o que aconteceu especialmente no século XVIII, época conhecida como “Século das Luzes”. Isso porque as convicções iluministas consagravam a valorização do ser humano e defendiam a liberdade política e econômica. Tudo isso ia exatamente ao encontro dos interesses da burguesia, que desejava, de todo modo, extirpar o absolutismo que havia reinado até então e limitava demasiadamente seus anseios econômicos e suas práticas mercantilistas. A possibilidade de tomar o poder e expandir seus mercados fez dos ideais democráticos, garantidores do liberalismo, grandes aliados da burguesia, que com ela puderam se expandir. Dentre os principais filósofos iluministas, citam-se Montesquieu e Rousseau.

Montesquieu, em sua obra *Do Espírito das Leis*, considerava que a igualdade, inserida no conceito de democracia, devia ser buscada com moderação e cuidado, uma vez que nunca seria alcançada em sua plenitude. Explicava que, ao conceder igualdade a todos, a representatividade seria questionada, vez que todos se sentiriam com igual direito de governar,

<sup>5</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 146.

<sup>6</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 323.

mas nem todos estão capacitados para isso, o que colocaria o próprio sistema político em risco. São suas palavras: “o povo não deverá tomar parte no governo, senão para escolher seus representantes; e é tudo que está ao seu alcance”.<sup>7</sup> Defendia, assim, o governo representativo, ponderando que o povo era excelente para escolher, mas péssimo para governar. No livro VIII da sua obra, pregava o equilíbrio no uso da igualdade. Dizia que: “A democracia tem dois excessos a evitar: o espírito de desigualdade, que conduz à aristocracia e ao governo de um só; e o espírito de igualdade extrema, que a conduz ao despotismo, como também o despotismo de um só acaba pela conquista”.<sup>8</sup>

Rousseau era um intenso defensor da democracia e um dos primeiros a defender o voto universal. Dava grande importância à soberania popular. Em seu mais conhecido livro, *Do Contrato Social*, dizia que o povo não precisava de representantes no poder, isso porque a soberania não é representável. Ela é inalienável e deve ser exercida por todos. O filósofo explicava que a representatividade passou a existir porque é tendência humana estabelecer comparações e por ser a superioridade aceita por muitos povos. Dizia que nenhum homem tem autoridade natural sobre o outro, e o que deve regular as relações humanas são as convenções criadas por todos. Nesse sentido, defendia que a melhor democracia seria a direta, repudiando a existência de corpos intermediários entre o indivíduo e o Estado. Pregava o princípio da identidade no lugar da representatividade. O professor Soares leciona que “há soberania popular, segundo Rousseau, quando ocorre identidade entre governante e governado, estabelecendo a democracia da identidade, peculiar a unidades políticas pequenas, como a *polis grega*”.<sup>9</sup> Como se observa, Rousseau afirmava que a efetivação da democracia direta só podia se dar em países pequenos, onde o princípio da identidade fosse verdadeiramente observado.

Argumentava que o povo, reunido, formava o corpo social, que era o soberano e detentor do poder legislativo. Através do contrato social, cada um renunciaria a uma parte de seus direitos em favorecimento do bem comum. Assim, dispendo todos de igual condição, ninguém sairia prejudicado. Para Rousseau a soberania é o exercício da vontade geral. Já o poder executivo não caberia ser exercido pelo soberano, pois a este só compete à elaboração das leis. O executivo deve ficar nas mãos de um Governo, encarregado de executar as leis e manter a liberdade.

O próprio Rousseau afirmou, entretanto, que:

<sup>7</sup> MONTESQUIEU. **Do espírito das leis** – as grandes obras da filosofia. São Paulo: Edições e Publicações Brasil Editora S.A., 1960, p. 183. v. I.

<sup>8</sup> *Idem, Ibidem*, p. 134.

<sup>9</sup> *Idem, Ibidem*, p. 117.



Nunca existiu uma verdadeira democracia nem jamais existirá. É contra a ordem natural que o grande número governe e seja o pequeno governado. [...] Além disso, que árdua reunião de coisas supõe tal governo! Primeiramente, bem pequeno Estado, em que se ajunte facilmente o povo e onde seja fácil a cada cidadão conhecer todos os demais; em segundo lugar, grande simplicidade de costumes [...]; muita igualdade ainda nas classes e nas fortunas [...]; ao fim, pouco ou nenhum luxo.<sup>10</sup>

E concluiu: “se houvesse um povo de deuses, seria governado democraticamente, mas aos homens não convém tão perfeito governo”.

Diante dessas idéias iluministas, aliadas à conjuntura de transformações econômico-sociais, a democracia produziu solo fértil à propagação e efetivação do poder econômico da burguesia, fazendo sucumbir o absolutismo monárquico. Já não havia espaço para a justificativa do incontestável poder divino dos reis.

A emergente classe burguesa desenvolveu importante papel no que concerne à evolução política dos séculos XVIII e XIX. O seu objetivo era conseguir que o poder executivo fosse ocupado por representantes do povo, para então dar fim ao monopólio absolutista. Destaque-se, entretanto, que essa participação popular, tão defendida pelos ideais democráticos englobava apenas os representantes dos interesses da burguesia, e não do povo de um modo geral. Assim, tal tomada de poder, não significou, nem de longe, uma universalidade do sistema de voto. O voto era censitário, baseado, pois, no poder econômico das pessoas. Só votava ou podia ser votado quem tivesse suficientes condições de manter e sustentar o Estado burguês.

A não ingerência do Estado na economia trouxe grandes e sérias conseqüências. A liberdade, posta nas mãos de quem não sabe conduzir-se, pode ser muito perigosa. A sede de expansão e de riqueza pela burguesia não estabeleceu limites. O proletariado não teve seus direitos resguardados. A exploração dos trabalhadores era, ironicamente, o fundamento da liberdade e da “livre-concorrência”.

Acquaviva aponta que:

A concepção de liberdade do liberalismo acabou por se autodestruir. O excesso de livre concorrência gerou a exploração dos fracos pelos fortes e, com esta, a formação de um capitalismo monstruoso e a proletarização dos produtores, todas essas, paradoxalmente, condições propícias para o aparecimento dos totalitarismos e do socialismo exacerbado. [...] Os erros do liberalismo acarretaram, embora tardiamente, uma série de providências por parte do Estado, que, de mero espectador do drama humano que sua passividade havia desencadeado, se tornou um organismo dinâmico, atuante e intervencionista. A mera legalidade, apanágio da liberal-democracia, cedeu espaço ao moderno *Estado de justiça*, que, à luz de três metas políticas, jurídi-

<sup>10</sup> ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2000, p. 71. (Coleção A Obra-prima de cada Autor).

ca e social, busca reequilibrar a vida em sociedade, dando ênfase à igualdade e restringindo os excessos de liberdade.<sup>11</sup>

Nesse sentido, o conceito de democracia e de representatividade teve de ser revisito. A teoria do “Estado-mínimo” causou desordem na sociedade. Passou-se, então, a defender a interveniência do Estado, em nome do bem comum, o “Welfare State”. Delegou-se novamente ao Estado a tarefa de dirigir a ordem econômica, tão criticada pelo liberalismo, como lembra Acquaviva: “Tal delegação, repudiada unanimemente pelos ideólogos da liberal-democracia, colocou em xeque o caráter ideológico da chamada indelegabilidade de poderes”.<sup>12</sup>

Muitas críticas ao liberalismo surgiram no início do século XIX. Várias correntes socialistas européias passaram a discutir a ordem liberal burguesa e a propor mudanças. Essa visão crítica sobre o liberalismo, combinada com a condição de extrema penúria por que passava a sociedade da época, contribuíram para as transformações da democracia liberal e para a sua transição à social democracia, já no século XX.

Apesar dessas mudanças, com o tempo, a social democracia e o retorno do Estado interventor mostraram não ser a solução dos problemas. De fato, para a execução dos programas sociais, os quais o Estado havia se predisposto a solucionar, seria necessário um grande crescimento econômico, que possibilitasse a arrecadação de muitos tributos a serem revertidos em prol da sociedade. Os resultados esperados não foram constatados, e as críticas contra o papel desempenhado pelo Estado eram crescentes.

O fracasso se deu, basicamente, porque, atrás da idéia do intervencionismo estatal, houve uma acomodação geral da sociedade, que esperava sempre receber, de forma paternalista e protetora, certos “favores” do Estado. A complexidade da sociedade demandava cada vez mais anseios por uma melhor qualidade de vida, aos quais o Estado não podia atender, sobretudo depois de ter avocado totalmente para si essa incumbência.

É dentro dessa nova visão (revisão) dos direitos, da democracia e da soberania, que passa a vigorar a concepção de Estado Democrático de Direito. Exige-se cada vez mais uma participação do povo na busca dos direitos sociais, trabalhando conjunta e democraticamente com o Estado para o alcance e efetivação de tais valores.

É assim que a Constituição Federativa Brasileira define o seu país: Estado Democrático de Direito. Ao fazer isso, lembra o mestre Uadi Lammêgo:

A Constituição reconheceu a República Federativa do Brasil como uma ordenação estatal justa, mantenedora dos direitos individuais e metaindividuais, garantindo os direitos adquiridos, a independência e imparcialidade dos juízes e tribunais, a res-

<sup>11</sup> ACQUAVIVA, Marcos Cláudio. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 67-68.

<sup>12</sup> *Idem, Ibidem*, p. 74.

ponsabilidade dos governantes para com os governados, a prevalência do princípio representativo, segundo o qual todo o poder emana do povo e, em nome dele, é exercido, por meio de representantes eleitos através do voto.<sup>13</sup>

Ao referir-se ao Brasil como Estado Democrático de Direito, o legislador almejou fazer com que os direitos sociais, conquistados democraticamente, não fossem violados e desejou que isso fosse protegido mediante lei. A legalidade busca a efetivação da igualdade e a possibilidade de intervenções que impliquem na melhoria das condições sociais.

Como explica o professor Dallari,

A preocupação primordial foi sempre a participação do povo na organização do Estado, na formação e na atuação do governo, por se considerar implícito que o povo, expressando livremente sua vontade soberana, saberá resguardar a liberdade e a igualdade.<sup>14</sup>

## 2.2 Formas de democracia

Sabe-se que, ao longo dos tempos, a democracia sempre foi almejada pela sociedade, pela idéia de liberdade que ela representa. Traduz a própria felicidade e simboliza tempos melhores, por prestigiar a igualdade entre os homens. É nessa direção, pois, que tem caminhado a marcha da humanidade.

As formas da democracia diferenciam-se quanto ao grau de participação do povo no poder. Assim, tem-se: democracia direta ou “pura”; democracia indireta ou representativa; e a democracia semi-direta.

A democracia direta, como já comentada, existia na Grécia antiga, onde os cidadãos, dotados de poder decisório, reuniam-se em praça pública (Ágora) e debatiam as questões suscitadas. Não havia a delegação de poderes para a resolução dos problemas, pois o próprio povo tinha o encargo de fazer leis, administrar e julgar. Como a cidade era pequena e também havia reduzido número de cidadãos, não existia dificuldade de se concretizar tal regime. Atualmente, tal sistema é impraticável, ressalvada sua reminiscência em alguns cantões da Suíça, pelas condições de lá se assemelharem as da *polis* grega.

A democracia indireta é aquela que exige a intermediação de representantes do povo para deliberar sobre os problemas, pois não há condições de o povo fazê-la diretamente, devido à elevada densidade demográfica, grande extensão territorial e complexidade dos

<sup>13</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 79.

<sup>14</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Teoria geral do estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 151.

problemas. Assim, os governantes são periodicamente eleitos a fim de que possam fazer valer a vontade da maioria, por meio do voto que lhe foi confiado.

Kelsen explica que “segundo a definição tradicional, um governo é representativo porque e na medida em que os seus funcionários, durante a sua ocupação do poder, refletem a vontade do eleitorado e são responsáveis para com este”.<sup>15</sup>

Ensina Bobbio que:

A expressão ‘democracia representativa’ significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade.<sup>16</sup>

A democracia semi-direta, por sua vez, representa um misto dos dois sistemas anteriores, congregando características de ambos. A Constituição Federal Brasileira de 1988 mescla institutos da democracia direta com o da representação, numa clara inclinação para a democracia semi-direta, vide artigos 1º e 14 da CF/88:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce **por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.**

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:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

Esses três institutos elencados no art. 14 se referem à consulta popular. O professor Bulos define e caracteriza cada um deles:

**Plebiscito** é uma consulta popular a todos os eleitores sobre um ou mais assuntos que antecede o processo de elaboração de determinada lei.

**Referendo** também é uma consulta popular. Pode ser a pedido de certo número de eleitores, parlamentares ou através de um rogo do chefe do executivo. É o Congresso Nacional que detém a competência exclusiva para autorizá-lo, porém a Constituição foi omissa quanto ao modo de seu exercício.

Através da **iniciativa popular** o povo apresenta projetos de lei ao Poder legislativo. Para tanto, é necessário haver um número razoável de eleitores.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1990. p. 283.

<sup>16</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 44.

<sup>17</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 493-494.

Para ilustrar com mais conceitos, nas palavras de Santos,

**Plebiscito** é consulta prévia, devendo o cidadão responder a pergunta sobre projeto de lei ou medida administrativa. Faz-se também por plebiscito a incorporação ou o desmembramento de Estado ou Município.

No **referendo**, a consulta ao povo e posterior, devendo o cidadão ratificar – no sentido de conceder eficácia (condição suspensiva) ou retirá-la (condição resolutiva) – um ato legislativo ou administrativo.

Já a **iniciativa popular** consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles.<sup>18</sup>

Apesar dessas possibilidades do exercício da democracia direta trazida pela Constituição, a execução desses institutos, no Brasil, enfrenta bastante dificuldade. A própria autorização legal necessária para o exercício de tais direitos cria obstáculos à sua efetivação. Como se sabe, compete ao Congresso Nacional autorizar o referendo e convocar o plebiscito (lei nº 9.709/98). Assim, como raras são as ocasiões em que o povo é convocado pelo Poder Público a participar diretamente das decisões governamentais, não se pode afirmar que há grandes incursões na democracia direta pela população brasileira. Nesse sentido, é comum a tomada de decisões políticas sem que haja qualquer consulta aos eleitores.

### 2.3 Importância da democracia representativa

A importância da democracia representativa se dá pela inviabilidade material de concretização da democracia direta, que seria a ideal. O grande número de habitantes no país, a vastidão de seu território, dentre outros fatores, impossibilitam a reunião de todas as pessoas para a discussão e deliberação dos problemas. Bonavides corrobora com esse pensamento ao expor que

Não seria possível ao Estado moderno adotar técnica de conhecimento e captação da vontade dos cidadãos semelhante àquela que se consagrava no Estado-cidade da Grécia. Até mesmo a imaginação se perturba em supor o tumulto que seria congrega em praça pública toda a massa de eleitorado, todo o corpo de cidadãos para fazer as leis, para administrar.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> SANTOS, Marcelo Mendes. Direito de sufrágio. *Revista Jurídica Consulex*, v. 10, n. 216, p. 52, jan. 2006.

<sup>19</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 329.

É com o devido respeito à vontade popular que a democracia representativa pode ser concebida para um saudável Estado de Direito e tornar-se exequível, como prevê o Prof. Dallari:

No Estado democrático um dos fundamentos é a supremacia da vontade popular, assegurando-se ao povo o autogoverno. Entretanto, pela impossibilidade prática de confiar ao povo a prática direta dos atos de governo, é indispensável proceder-se à escolha dos que irão praticar tais atos em nome do povo.<sup>20</sup>

O voto é um dos instrumentos que a sociedade dispõe para a efetivação da democracia. Através da apreciação das propostas dos candidatos, o povo escolhe quem melhor pode lhe representar. Para que a democracia representativa alcance os seus objetivos é imprescindível que a sociedade tenha, no exercício de seu direito, a necessária sabedoria e a inabalável convicção de estar escolhendo, efetivamente, um representante capacitado para a organização do trabalho e habilitado, material e moralmente para tanto.

O povo, portanto, desempenha um papel de elevada importância no governo representativo, na medida em que ele é o detentor do poder de escolha do representante e para ele se voltarão todas as deliberações e decisões tomadas por este. Por isso é fundamental saber qual é o mais capacitado para assumir a função que vai definir os rumos da sociedade. De nada adiantaria uma efetiva participação popular se a escolha não fosse digna dos seus anseios. Assim, pondera Mill, ao fazer uma análise sobre o governo representativo:

De que valerá o sistema representativo mais amplamente popular se os eleitores não se preocuparem em escolher o melhor membro para o parlamento, mas votem no que mais gastar dinheiro para eleger-se? Como pode uma assembléia representativa trabalhar proveitosamente se for possível comprar-lhe os membros, ou se a irritabilidade do temperamento, não corrigida pela disciplina pública ou pelo próprio controle privado, torná-los incapazes de deliberar calmamente, lançando mão da violência em pleno recinto ou atirando uns nos outros com fuzis? Ainda mais, como pode o governo ou qualquer reunião prosseguir de uma maneira tolerável com pessoas tão invejosas que, se um deles parece capaz de ser bem sucedido seja no que for, os que com ele deviam cooperar formam combinação tácita para que fracasse?<sup>21</sup>

Uma vez confiada ao governante a tarefa de representação popular, espera-se que este a faça da maneira mais correta e digna. Até porque o mandato representativo difere em muito do mandato imperativo, que existiu até antes da Revolução Francesa. Neste, havia uma “prestação de contas” do governante com o seu eleitorado. Se o candidato eleito não seguisse as instruções dos eleitores nas assembléias parlamentares, estes podiam cassar-lhes o mandato. No Brasil, não há instrumentos que garantam o cumprimento das promessas de campanha

<sup>20</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Teoria geral do estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 183.

<sup>21</sup> MILL, J. Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. São Paulo: Ibrasa, 1964, p. 23.

dos candidatos quando estes assumem o poder. Dessa maneira, é comum não haver uma seriedade dos governantes com seus compromissos; ao invés, passam a vislumbrar na política um instrumento de satisfação dos seus próprios interesses e de manipulação pessoal. É como explica Silva acerca do mandato representativo:

Segundo a teoria da representação política, que se concretiza no mandato, o representante não fica vinculado aos representados, por não se tratar de uma relação contratual; é *geral, livre, irrevogável* em princípio, e não comporta ratificação dos atos do mandatário. Diz-se *geral* porque o eleito por uma circunscrição ou mesmo por um distrito não é representante só dela ou dele, mas de *todas as pessoas* que habitam o território nacional. É livre, porque o representante não está vinculado aos seus eleitores, de quem não recebe instrução alguma [...]. É *irrevogável*, porque o eleito tem o direito de manter o mandato durante o tempo previsto para sua duração, salvo perda das hipóteses indicadas na própria Constituição.<sup>22</sup>

Para que a democracia representativa obtenha sucesso é necessário conceder à população meios de cobrança dos compromissos firmados por seus governantes. É essa linha de raciocínio que segue o mestre Ribeiro, ao considerar que:

Após efetivado o ato da eleição e consumadas as investiduras, não dispõe o povo de meios efetivos para influir na tomada de decisões pelas centrais governamentais, nem contam os órgãos governamentais com recursos apropriados para avaliar as genuínas tendências populares. Ficam os próprios representantes funcionalmente credenciados a assumir as posições que pessoalmente considerem mais ajustadas às aspirações ou interesse do povo.<sup>23</sup>

Atualmente há um generalizado desencanto com a democracia representativa. Queixam-se os administrados pelo fato de que, depois de assumirem o governo, os políticos não cumprem com o que haviam prometido. E a vontade popular acaba por só se fazer na hora do voto, não sendo satisfeita momentos depois. É exatamente aí que recai a crítica de Rousseau à democracia representativa. Para ele, o povo só é livre no instante em que vai às urnas depositar seu voto. Visando evitar que isso ocorra é que Mill defende a idéia de que os governantes não devem ocupar por muito tempo o cargo público, pois isso implicaria num esquecimento dos seus compromissos, passando a buscar vantagens pessoais.

Mill destaca que um dos maiores perigos da democracia está “no sinistro interesse dos que ocupam o poder; é o perigo da legislação a favor da classe, do governo destinado ao benefício imediato da classe dominante em detrimento permanente de todos”<sup>24</sup>. Ainda fazendo uma análise sobre tal comportamento, o filósofo, acertadamente, considera que:

<sup>22</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 138.

<sup>23</sup> FÁVILA, Ribeiro. **Direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 40.

<sup>24</sup> MILL, J. Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. São Paulo: Ibrasa, 1964, p. 86.

No momento em que um homem ou uma classe de homens se acha com o poder nas mãos, os interesses individuais do homem ou os interesses distintos da classe, adquirem-lhe aos olhos grau inteiramente novo de importância. Vendo-se adorado por outros, torna-se adorador de si mesmo e julga-se com o direito de ter o próprio valor contado cem vezes mais que o de outras pessoas, enquanto a facilidade que adquire de fazer o que quer sem pesar conseqüências enfraquece insensivelmente os hábitos que fazem os homens ficar na expectativa das conseqüências capazes de afetá-los.<sup>25</sup>

Deve haver um verdadeiro interesse e comprometimento com o social ao assumir o governo. Não se pode vislumbrar num cargo de tão grande importância um caminho de promoção pessoal e enriquecimento fácil. Temendo essa possibilidade, Mill condena a remuneração dos cargos públicos, argumentando que o pagamento só é devido com relação ao dispêndio de tempo dedicado a esse serviço, e não como um salário. Isso evitaria que pessoas despreparadas se aventurassem no poder como meio de locupletar-se em detrimento da responsabilidade com o bem social.

É necessário que os governantes tenham a capacidade de desempenhar o seu papel e que os eleitores realmente escolham aqueles em que possam vislumbrar essa qualidade. Como explica Mill, “Não é possível conseguir qualquer progresso no sentido de alcançar a democracia hábil se esta não estiver disposta a confiar a pessoas hábeis a obra que exige habilidade”.<sup>26</sup> Claro que as desigualdades sociais e as grandes diferenças culturais e educacionais que separam um indivíduo do outro fazem com que as escolhas sejam divergentes. Por conta disso, Mill pondera ser importante que os eleitores menos instruídos escolham representantes mais capacitados que eles próprios, incentivando que os eleitores prezem a aptidão intelectual dos seus candidatos.

A democracia representativa identifica-se com o Estado Democrático de Direito, traduzindo-se pela atuação popular na gestão governamental, na medida em que coloca o cidadão como co-responsável com o Estado pela sorte do país.

---

<sup>25</sup> *Idem, Ibidem*, p. 84.

<sup>26</sup> MILL, J. Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. São Paulo: Ibrasa, 1964, p. 80.



## 3 CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE

### 3.1 Definição de capacidade eleitoral

A Constituição Federativa Brasileira, ao determinar o Estado Democrático de Direito, o fez com ânimo de promover a participação dos cidadãos no poder, tornando-os sujeitos responsáveis pelos destinos do país, respeitando-se assim a vontade nacional, através do poder soberano do povo. Ao intervirem na atividade governamental, os cidadãos estão exercendo os seus direitos políticos, de forma direta ou indireta, em maior ou menor grau. Nas palavras de Silva, “os direitos políticos consistem na disciplina dos meios necessários ao exercício da soberania popular”.<sup>27</sup> Novelino traduz que tais direitos “são direitos públicos subjetivos conferidos a determinados indivíduos a fim de que possam participar dos negócios políticos do Estado”.<sup>28</sup>

Alguns dos direitos políticos vêm elencados na Constituição Federal nos artigos 14 a 16 e constituem, assim como os direitos individuais e sociais, os chamados direitos fundamentais do ser humano. Kelsen aduz que:

Entre os direitos políticos são também contados os chamados direitos fundamentais e os direitos de liberdade que as Constituições dos Estados modernos estatuem, enquanto garantem a igualdade perante a lei, a liberdade (isto é, a inviolabilidade) da propriedade, a liberdade da pessoa, a liberdade de opinião [...], a liberdade de consciência [...] etc. Essas garantias de Direito constitucional [...] apresentam-se, na verdade, como proibições de lesar, através de lei, a igualdade ou a liberdade garantida, quer dizer, como proibições de as anular ou limitar.<sup>29</sup>

Devido a que tradicionalmente a única forma de exercício da democracia era a indireta ou representativa, a doutrina continua associando a teoria dos direitos políticos à capacidade eleitoral ativa e passiva.

A capacidade eleitoral é adquirida pelo indivíduo ao assumir a condição de eleitor, a qual o licencia ao exercício dos direitos políticos de eleger e ser eleito. Nesse contexto, os direitos políticos são doutrinariamente classificados em positivos quando conferem aos cidadãos o direito de participar do processo político, compreendendo o direito de votar (capaci-

<sup>27</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 330.

<sup>28</sup> NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional para concursos**. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 223.

<sup>29</sup> KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 157.

dade eleitoral ativa ou sufrágio ativo) e o direito de ser votado (capacidade eleitoral passiva ou sufrágio passivo). Os direitos políticos negativos, ao contrário, estabelecem vedações àquela participação, abrangendo as normas referentes à inelegibilidade, perda ou suspensão dos direitos políticos.

Silva explica que o sufrágio,

[...] constitui a instituição fundamental da democracia representativa e é pelo seu exercício que o eleitorado, instrumento técnico do povo, outorga legitimidade aos governantes. [...] Nele consubstancia-se o consentimento do povo que legitima o exercício do poder.<sup>30</sup>

Entretanto, alguns autores defendem a idéia de que o sufrágio compõe o cerne de todos os direitos políticos, não se limitando à capacidade de eleger ou ser eleito, mas abrange todas as formas de participação na vida política do Estado. Na concepção de Moraes, “O sufrágio é um direito público subjetivo, de natureza política, que tem o cidadão de eleger, ser eleito e de participar da organização e da atividade do poder estatal”.<sup>31</sup>

Segundo Bonavides, “o sufrágio é o poder que se reconhece a certo número de pessoas (o corpo de cidadãos) de participar direta ou indiretamente na soberania, isto é, na gerência da vida pública”.<sup>32</sup>

Por outro lado, é válido frisar a distinção entre voto e sufrágio, pois muitas vezes tais termos são tomados como sinônimos, mas a própria Constituição os traz em sentidos diferentes, o que se infere ao observar o *caput* do artigo 14, o qual preceitua que “A soberania popular será exercida pelo **sufrágio** universal e pelo **voto** direto e secreto [...]”. Nesse sentido, tem-se que o sufrágio é o direito que o cidadão tem de escolher o seu representante, através do voto, ou de se candidatar à representação ou, ainda, de participar, por quaisquer das maneiras elencadas pela lei, da organização do poder estatal. O voto é a efetivação do direito de sufrágio. Melhor explica Silva: “O voto é, pois, distinto do sufrágio [...]. Este é o direito político fundamental das democracias políticas. Aquele emana desse direito. É sua manifestação no plano prático. Constitui seu exercício”.<sup>33</sup> Segundo Cândido, o “sufrágio é o poder ou o direito de se escolher um candidato; o voto é o modo ou instrumento através do qual se escolhe esse candidato [...]”.<sup>34</sup> Já o vocábulo ‘escrutínio’, que comumente vem associado a voto e sufrágio, designa o modo como o voto é exercido. Dessa maneira, aqui, no Brasil, o voto tem escrutínio secreto, ou

<sup>30</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 334.

<sup>31</sup> MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2001, p. 229.

<sup>32</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 269.

<sup>33</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 341.

<sup>34</sup> CÂNDIDO, Joel José. **Direito eleitoral brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Edipro, 1996, p. 176-177.

seja, as pessoas votam sem que revele sua escolha a outras pessoas. Dela, só quem deve ter conhecimento é o próprio votante. O sigilo nas votações é uma garantia fundamental do eleitor.

O sufrágio pode ser classificado de diversas formas, normalmente tendo relação com o tipo de regime adotado pelo Estado. As mais conhecidas são quanto à extensão e quanto à igualdade. No que concerne à extensão, o sufrágio qualifica-se como universal ou restrito, este último podendo ainda ser censitário ou capacitário. Quanto à igualdade, pode ser igual ou desigual, sendo este subdividido em plural, múltiplo ou familiar.

O sufrágio restrito designa a limitação de participação dos indivíduos na atividade política do Estado, vez que este confere a poucos indivíduos a qualificação de eleitor. Assim, no sufrágio censitário, somente é considerado eleitor aquele que dispõe de certa capacidade econômica. Por outro lado, tem-se o sufrágio capacitário quando se baseia em restrições especiais, comumente de natureza intelectual, conferindo o direito de votar ou ser votado apenas aos que têm certo grau de instrução.

O sufrágio universal é caracterizador do Estado Democrático de Direito, representando uma progressão dos direitos políticos na medida em que permite maior participação dos cidadãos nas questões políticas do Estado. Na concepção de Nobre Júnior:

Traduz a proscrição do sufrágio restritivo, de maneira que todos os indivíduos podem escolher os seus governantes, salvo quando não preencham os requisitos gerais de capacidade previstos no ordenamento jurídico e, ao mesmo tempo, não se encontrem atingidos por um estado de incompatibilidade previsto normativamente.<sup>35</sup>

Apesar da terminologia sufrágio *universal*, é certo que não há sufrágio com a participação de todos, pois sempre há restrições. Isso porque não há como se legitimar pessoa absolutamente incapaz ou que ainda não saiba exprimir a escolha de um candidato, como é o caso dos doentes mentais e das crianças. Nesse diapasão, é como afirma Bonavides:

A rigor, todo sufrágio é restrito. Não há sufrágio completamente universal. Relativa, pois, é a distinção que se estabelece entre o sufrágio universal e o sufrágio restrito. Ambos comportam restrições: o sufrágio restrito em grau maior; o sufrágio universal em grau menor.<sup>36</sup>

O mestre observa ainda que: “Em geral, excluídas as restrições de riqueza ou capacidade, estamos já em presença do sufrágio universal, que, todavia, não se estendendo indiferentemente a todas as pessoas, comporta limitações”.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Da perda e suspensão dos direitos políticos. **Revista de Informação Legislativa**, 35, nº 139, p. 203-216, jul./set., 1998.

<sup>36</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 275.

<sup>37</sup> *Idem, Ibidem*, p. 276.

Sufrágio igual é aquele em que o direito de voto tem o mesmo valor para qualquer cidadão. Traduz o princípio da igualdade de todos perante a lei. Significa estabelecer iguais condições de votar e ser votado para todas as pessoas. De outra banda, sufrágio desigual estabelece distinções ao direito de votar de acordo com circunstâncias especiais dos eleitores, permitindo que estes votem por mais de uma vez. Assim, há o sufrágio desigual pelo voto múltiplo, quando o eleitor tem o direito de votar mais de uma vez em circunscrições eleitorais diferentes; o sufrágio desigual pelo voto plural, que estabelece que o eleitor pode votar duas ou mais vezes numa mesma circunscrição; e, pelo voto familiar, em que o pai dispõe de um ou mais votos de acordo com o número de membros de sua família.

A história política do Brasil mostra que nem sempre o sufrágio foi exercido por todos, tendo sido alvo de muitas limitações, as quais foram superadas por meio de lutas e conquistas sociais. A primeira Constituição Brasileira, outorgada, data de 1824. Nela, havia muitas restrições ao exercício do sufrágio: o voto era censitário, baseado na renda dos cidadãos. Só podiam votar os maiores de vinte e cinco anos de idade que comprovassem ter renda anual de, no mínimo, cem mil réis por ano. Os analfabetos votavam, embora a renda fosse diretamente ligada ao grau de instrução. Assim, era difícil encontrar um analfabeto que ganhasse mais de cem mil réis anuais, requisito indispensável ao exercício desse direito. As mulheres, os libertos e criminosos, além de outras classes, eram proibidos de votar. A renda exigida para o exercício da cidadania passiva era maior ainda. O candidato a deputado tinha que comprovar renda líquida anual de quatrocentos mil réis, enquanto para senador o valor estipulado era de oitocentos mil réis. A Constituição seguinte, de 1891, foi a primeira da República. Ela acabou com o voto censitário, o que aumentou um pouco mais o número de cidadãos. Entretanto, permaneceram algumas restrições. O voto era permitido aos cidadãos maiores de 21, mas excluam-se os mendigos, os analfabetos, os praças de pré (cabos, soldados e militares sem patente de oficial), os religiosos de ordens monásticas e as mulheres. O voto era descoberto (não-secreto). A Carta Constitucional de 1934 estendeu o direito de voto às mulheres. Instituiu o voto secreto. Passaram a ser eleitores os brasileiros de ambos os sexos (simetrização entre os sexos), maiores de 18 anos. As exceções ficavam por parte dos analfabetos, praças de pré, mendigos e os que estivessem, temporária ou definitivamente, privados dos direitos políticos. A Constituição de 1937 foi outorgada pelo então presidente Getúlio Vargas. Foi apelidada de Polaca, por ter sido inspirada na Constituição autoritária da Polônia e se caracterizou pela grande concentração de poderes conferida ao chefe do Executivo. Estabeleceu eleições indiretas para presidente, que passou a ter mandato de seis anos. Podiam votar os cidadãos de ambos os sexos maiores de 18 anos, com exceção dos analfabetos, militares em serviço ativo,

mendigos, os privados temporária ou definitivamente dos direitos políticos. A Constituição de 1946 foi promulgada pela Assembléia Constituinte e recuperou as liberdades expressas na Constituição de 1934, que haviam sido retiradas em 1937. A Constituição de 1967 buscou institucionalizar o regime militar. Concentrou no Executivo boa parte do poder decisório. Estabeleceu eleições indiretas para presidente com mandato de cinco anos. A atual Carta Magna, de 1988, trouxe o sufrágio universal e o voto direto, secreto e igual. O alistamento eleitoral é obrigatório aos cidadãos maiores de 18 anos. A cidadania ativa foi estendida, em caráter facultativo, aos analfabetos e aos jovens entre 16 e 18 anos. Ficaram de fora os estrangeiros e, durante o serviço militar obrigatório, os conscritos.

A Constituição de 1988 consagrou o sufrágio universal, não exigindo para o exercício do direito de voto a satisfação de nenhuma condição econômica, profissional, intelectual, etc. Ao fazer uma análise da evolução dos direitos políticos no Brasil, observa-se que houve um progressivo alargamento desses direitos, na medida em que permitiu o aumento do número de cidadãos. Nas palavras de Ribeiro:

No Brasil atual, a aquisição da capacidade política expandiu-se em termos realmente universais, em razão de terem sido expungidas as medidas restritivas que ainda pudessem revelar conotações discriminatórias, dentre as quais a de mais amplo alcance é a do alistamento do analfabeto, e por outro aspecto, ao haver reduzido a idade inicial para o alistamento aos dezesseis anos, colocado em termos facultativos.<sup>38</sup>

O reconhecimento da capacidade eleitoral ativa a um número maior de pessoas é importante por conferir a possibilidade de aferição da autêntica vontade popular. Quanto mais amplo o número da população votante, maior a certeza de a aritmética eleitoral ter expressado o ânimo coletivo.

A ampliação da capacidade eleitoral ativa permitiu que maior número de cidadãos confiasse seu voto naqueles em que lhes passassem maior segurança e responsabilidade na tarefa de administrar. Com isso, o eleitor ficou solidariamente responsável com o Estado pela direção deste. Além disso, o fato de o Estado Democrático de Direito permitir um sistema misto de democracia, portanto, com a possibilidade de participação direta da população no governo, comprovou-se a grande progressão da capacidade política dos indivíduos.

Com base nisso, os direitos políticos atingiram o grau de responsabilidade social, que vai além de mero direito individual. Isso porque os cidadãos não atuam em benefício próprio, mas coletivo. Considerando esse poder-dever do cidadão na esfera governamental, o mestre Ribeiro faz a seguinte reflexão:

---

<sup>38</sup> RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 232.

Possuir a capacidade política não é bastante se ela permanecer em desuso, deixando que outros resolvam tudo o que pertence a todos fazer em conjunto. Essa atitude de inércia caracteriza descaso a dever de natureza pública no trato do interesse geral. Não pode a ordem pública assistir ao indiferentismo pelos procedimentos vitais ao funcionamento das instituições democráticas.<sup>39</sup>

A capacidade eleitoral pode, entretanto, ser perdida, vez que os cidadãos podem ser privados, definitiva ou temporariamente, dos direitos políticos. Se a privação é definitiva, fala-se em *perda* dos direitos; se provisória, tem-se a *suspensão*. É proibida, porém, a cassação a tais direitos, que consiste em sua anulação, tirando-lhes o efeito. Cassação é o impedimento ao direito de participar do governo do Estado, e é vedada pela Carta Magna, em seu art. 15, *caput*.

São motivos de *perda* dos direitos políticos (art. 15, I e II da CF): o cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado, na forma da lei e a incapacidade civil absoluta, decretada por sentença judicial transitada em julgado. Vale ressaltar que o brasileiro nato pode perder a cidadania se vier a adquirir outra nacionalidade, salvo no caso de reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira ou de imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis, *vide* art. 12, § 4º, II. São causas de *suspensão* dos direitos políticos (art. 15, III, IV, V): a condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem os seus efeitos, a recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º e a improbidade administrativa. Também os conscritos, que são aqueles convocados para prestação de serviço militar obrigatório, poderão ter seus direitos políticos suspensos se já tivessem alistado eleitoralmente.

O cancelamento da naturalização traduz-se pela cisão do vínculo existente entre o estrangeiro naturalizado e o Brasil. Após transitada em julgada essa decisão, o estrangeiro, antes naturalizado brasileiro, perde todos os direitos políticos que havia adquirido.

Da mesma maneira, há também perda dos direitos políticos do cidadão que for decretado civilmente incapaz por sentença definitiva. A lei civil expressa, em seu art. 1º, que os absolutamente incapazes não podem exercer pessoalmente os atos da vida civil. São absolutamente incapazes: 1) os menores de dezesseis anos; 2) os que, por enfermidade ou deficiência mental, não tiverem o necessário discernimento para a prática desses atos; 3) os que, mesmo por causa transitória, não puderem exprimir as vontades. Vale ressaltar que os menores de dezesseis anos nunca possuíram direitos políticos, motivo pelo qual não há que se falar em perda dos mesmos. Quanto aos itens 2 e 3, fala-se em perda dos direitos políticos quando, uma vez adquiridos, advém moléstia mental que impossibilita o indivíduo de continuar a exercê-los.

<sup>39</sup> RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 245.

Quanto às causas de suspensão dos direitos políticos, tem-se a condenação criminal. Aqui, fala-se em suspensão porque se trata de causa temporária. O indivíduo terá seus direitos suspensos enquanto durarem os efeitos da sentença criminal. Findos estes, a situação volta à regularidade.

Também é causa temporária a recusa em cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa. Estabelece a CF/88, art. 5º, VIII: “ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa, ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei”. Dessa forma, enquanto persistir a situação de recusa ao cumprimento de tais deveres, prosseguirá a suspensão dos direitos políticos.

A improbidade administrativa enseja a suspensão dos direitos políticos, expressamente prevista no art. 37, § 4º da Constituição: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. Adverte Cândido que:

Ocorrendo, por qualquer causa, a perda ou suspensão dos direitos políticos, haverá, automaticamente, a perda ou suspensão do direito de se alistar e de votar e ser votado, já que estes têm aqueles como pressupostos necessários. Não se pode confundir, portanto, direito de votar (capacidade eleitoral ativa, atribuída ao eleitor), e direito de ser votado (direito subjetivo eleitoral atribuído ao elegível), nem inelegibilidade (perda do direito de ser votado, somente continuando com o direito de votar), com perda ou suspensão dos direitos políticos (perda ou suspensão do direito de se alistar, votar e ser votado).<sup>40</sup>

A perda dos direitos políticos pelo cidadão, com todas as conseqüências que isso implica significa não estar integrado à sociedade estatal, vez que lhe é vedada a participação política.

### 3.2 Tipos de capacidade eleitoral

Os direitos políticos regulam a forma de intervenção popular no governo. Neles estão incluídos os direitos de votar e ser votado, daí derivando os termos *capacidade eleitoral ativa* (alistabilidade) e *capacidade eleitoral passiva* (elegibilidade).

<sup>40</sup> CÂNDIDO, Joel José. **Direito eleitoral brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Edipro, 1996, p. 111.

A capacidade eleitoral ativa é a prerrogativa que têm os cidadãos brasileiros<sup>41</sup> de irem às urnas e proceder à escolha do seu candidato, através da manifestação do voto. Todos os cidadãos brasileiros têm a obrigação de votar. Constituem exceção a essa regra, como já comentado, os analfabetos, os maiores de 70 anos e os jovens entre 16 e 18 anos, para quem o alistamento e o voto são facultativos.

A capacidade eleitoral passiva é característica daqueles que preenchem as condições de ser votado. “Tem elegibilidade, portanto, quem preencha as condições exigidas para concorrer a um mandato eletivo”.<sup>42</sup>

Costa, em seu artigo intitulado “*Inelegibilidade e Inabilitação no Direito Eleitoral*”, publicado pelo Informativo TRE-PI, define elegibilidade como sendo:

O direito subjetivo público de o cidadão concorrer às eleições para cargos públicos. Não é apenas o direito de ser votado, mas também o direito de praticar atos de campanha, angariando em seu nome os votos dos eleitores. A elegibilidade, assim, é um direito cívico, não pertencente a todos os nacionais, concedido pelo ordenamento jurídico para aqueles que cumpram determinados pressupostos estabelecidos, sem os quais ela não surgirá na sua esfera jurídica.<sup>43</sup>

Para se eleger é necessário que haja o registro da candidatura perante a Justiça Eleitoral. Sem que isso ocorra, não se pode postular um cargo eletivo, embora tenham sido evidenciados todos os pré-requisitos legais para a candidatura. A registrabilidade é *condition sine qua non* da capacidade eleitoral passiva.

Lembra Costa que as condições de elegibilidade reunidas por aquele que pretende assumir um cargo eletivo são prerrogativas temporárias. Elas vigoram no tempo da campanha eleitoral e se extinguem com as votações. Aquele que tiver logrado bons resultados nas urnas é dito eleito e assumirá seu mandato. Para uma próxima eleição, vencidos ou vencedores que almejem se recandidatar devem, novamente, juntar as condições de elegibilidade e proceder a novo registro da candidatura. Resume o professor:

A elegibilidade (também chamada *ius honorum*) é um direito subjetivo com conteúdo específico e duração determinada. Não é um estado indefinido, pertencente a todos os brasileiros. Não todos os nacionais são elegíveis, como por vezes se supõe. Ao revés, a elegibilidade apenas nasce num dado momento [...], sendo consumida durante a campanha eleitoral e se extinguindo nas eleições. Com o fim do prélio

<sup>41</sup> Também aos portugueses com residência permanente no país, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, cf. art. 12, II, b, § 1º CF. Assim, equiparam-se os direitos que a rigor só poderiam ser concedidos aos cidadãos do país.

<sup>42</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 350.

<sup>43</sup> COSTA, Adriano Soares da. Inelegibilidade e inabilitação no direito eleitoral. **Informativo Eleitoral TRE-PI**, 7, n.17, p. 16-30, jan./abr., 2001.



eleitoral, não há mais falar-se em elegibilidade, em direito de ser votado, eis que já terminada a eleição.<sup>44</sup>

Vê-se, portanto, esta diferença: a capacidade eleitoral ativa é comum a todos os brasileiros, inicia-se com o alistamento eleitoral e é situação definitiva, só se extinguindo com a perda ou suspensão dos direitos políticos, nos casos traçados pela lei. A capacidade eleitoral passiva, por outro lado é provisória e não pertence a todos os brasileiros, mas somente aqueles que, reunindo os requisitos estabelecidos pela lei, manifestem vontade de se eleger, através do registro de sua candidatura. Terminadas as eleições, entretanto, perde-se a capacidade eleitoral passiva.

### **3.3 A capacidade eleitoral ativa e passiva na legislação constitucional e infraconstitucional**

Os requisitos para se adquirir a capacidade eleitoral ativa (alistabilidade) estão previstos na Constituição Federal, no seu art. 14. Assim, para se tornar eleitor, deve o indivíduo: 1) ter nacionalidade brasileira; 2) ter idade mínima de dezesseis anos; 3) alistar-se na forma da lei.

A nacionalidade brasileira é requisito obrigatório para tornar-se eleitor. Pode, entretanto, ter nacionalidade nata ou adquirida. Basta que seja comprovada a existência do vínculo jurídico ao território nacional.

A idade mínima de dezesseis anos para o alistamento eleitoral foi posta em caráter facultativo. Não pode votar quem tem menos de dezesseis anos. Entretanto, quem tem entre dezesseis e dezoito anos, desde que preencha os demais requisitos, pode alistar-se eleitor. A condição de eleitor é adquirida a partir do alistamento perante a Justiça Eleitoral, sendo obrigatória ao atingir a idade dezoito anos, perdurando essa exigência até que o cidadão complete os 70 anos de idade, quando volta a ser facultativa.

A Carta Magna dispõe que o voto é obrigatório para todos os brasileiros, de ambos os sexos, maiores de 18 anos. Assim, ao atingir essa idade, o brasileiro tem o prazo de um ano para fazer a inscrição eleitoral. Esta se dá mediante o alistamento eleitoral, através de requerimento formulado pelo interessado. A partir do alistamento, reconhece-se a condição de eleitor do cidadão, estando apto ao direito de sufrágio nos pleitos que se realizarem na área política a que pertence. Decorrido o prazo de alistamento, caso o indivíduo não tenha procedido à sua ins-

---

<sup>44</sup> COSTA, Adriano Soares da. Inelegibilidade e inabilitação no direito eleitoral. **Informativo Eleitoral TRE-PI**, 7, n.17, p. 16-30, jan./abr., 2001.

crição sofrerá uma multa que será estipulada pelo Juiz. Tal obrigatoriedade do alistamento também incide sobre os estrangeiros que se naturalizam brasileiros. O prazo para o alistamento é, igualmente, de um ano após a naturalização, sob pena de arcar com uma multa.

São isentos do dever do voto os analfabetos, os maiores de dezesseis, antes de completarem 18 anos, os inválidos, os maiores de 70 anos e os que se encontrarem fora do país. A todos estes a lei conferiu a facultatividade do voto. Alistam-se, portanto, se desejarem ou se lhes for conveniente.

O art. 5º do Código Eleitoral Brasileiro (lei nº 4.737/65), apesar de preceituar que não podem alistar-se os analfabetos, os que não saibam exprimir-se na língua nacional, os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos (art. 5º, I, II, III do Código eleitoral), não teve esse dispositivo recepcionado pelo atual texto constitucional, razão porque deve ser estudado sob o enfoque do art. 14, § 2º da CF/88: “§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos”.

Assim sendo, não há proibições de voto aos analfabetos e aos militares, salvo os conscritos (brasileiros que compõem a classe chamada para a seleção, tendo em vista a prestação do serviço militar). Como considera Ribeiro,

O direito de sufrágio em sua dimensão ativa já conseguiu lastro de universalidade no Brasil, ao se dilatar a participação popular em alentadoras projeções, desmantelando-se os últimos focos restritivos que ainda subsistiam quanto aos analfabetos e aos militares, ficando quanto a estes apenas inadmitidos os conscritos [...].<sup>45</sup>

Os analfabetos e os que tenham entre dezesseis e dezoito anos de idade, embora tenham conquistado a capacidade eleitoral ativa, não podem, entretanto, candidatar-se. A lei não lhes conferiu o direito de serem votados. Com base no exposto, conclui-se que nem todos os eleitores são elegíveis, pois além da condição de eleitor é necessário que o cidadão que queira candidatar-se preencha também outros requisitos, que são os pressupostos de elegibilidade. É essa a orientação do art. 3º do Código Eleitoral Brasileiro: “Art. 3º - Qualquer cidadão pode pretender investidura em cargo eletivo, respeitadas as condições constitucionais e legais de elegibilidade e incompatibilidade”.

A capacidade eleitoral passiva, ou elegibilidade, é alcançada mediante a reunião das seguintes condições (art. 14, § 3º CF/88):

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

<sup>45</sup> RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 274.

- I - a nacionalidade brasileira;
- II - o pleno exercício dos direitos políticos;
- III - o alistamento eleitoral;
- IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
- V - a filiação partidária;
- VI - a idade mínima de:
  - a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
  - b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
  - c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
  - d) dezoito anos para Vereador.

A lei a que faz referência o § 3º do art. 14 é a lei ordinária, a qual poderá dispor sobre as condições de elegibilidade, regulamentando as questões estabelecidas na Carta Magna. Leis ordinárias, entretanto, não podem criar condições que impeçam a aquisição da elegibilidade, pois isso faria delas inconstitucionais, por dificultar o exercício da cidadania.

Na doutrina, há quem defenda que as condições de elegibilidade são, somente, aquelas trazidas pelo texto constitucional, argumentando ser a lista do art. 14 § 3º *numerus clausus*. O professor Costa rebate essa idéia ao afirmar que tal não faz sentido, vez que a própria Constituição, nos §§ 4º, 6º, 7º e 8º do art. 14 traz outros pressupostos de elegibilidade, *in verbis*:

§ 4º - São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

[...]

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

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

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

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

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

Levando isso em consideração, o mestre classifica as condições de elegibilidade em *próprias* ou *impróprias*. As próprias são aquelas previstas no § 3º do art. 14 da CF/88; e, impróprias, as demais, quais sejam: alfabetização, desincompatibilização, especiais para militares e indicação em convenção partidária.

Enquanto a Constituição, bem como leis ordinárias, pode dispor sobre condições de elegibilidade, as hipóteses de inelegibilidade estão definidas em parte na Carta Magna e, parte, na Lei Complementar nº 64/90, estas denominadas de inelegibilidades infraconstitucionais. É o que dispõe o art. 14, § 9º da Carta Magna, *in verbis*:

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

Lembra o mestre Novelino que:

Não se confundem condições de elegibilidade com as hipóteses de inelegibilidade. Aquelas devem ser regulamentadas por lei ordinária, ao passo que outros casos de inelegibilidade, além dos previstos na Constituição (art. 14, §§ 4º a 8º), somente poderão ser estabelecidos por lei complementar (art. 14 § 9º).<sup>46</sup>

As hipóteses de elegibilidade traduzem os requisitos que devem ser observados por aqueles que pretendem candidatar-se a um cargo eletivo, ao passo que as inelegibilidades representam elementos que devem estar ausentes, por configurar impedimento àquela pretensão.

Para que alguém esteja apto a candidatar-se a qualquer cargo eletivo, além de preencher as condições de elegibilidade, necessita comprovar afastadas quaisquer das hipóteses de inelegibilidades, as quais o impedem de se candidatar. Como ensina Cândido:

Não basta para uma pessoa poder concorrer a qualquer cargo eletivo que possua ela as condições de elegibilidade [...]. É mister, ainda, que não incida em nenhuma das causas de inelegibilidade. Estas, ao contrário daquelas que figuram em lei ordinária, só podem ser fixadas na própria Constituição Federal ou em lei complementar, tão somente. Constituem-se em restrições aos direitos políticos e à cidadania, já que por inelegibilidade se entende a impossibilidade, temporária ou definitiva, de uma pessoa ser eleita para um ou mais cargos eletivos.<sup>47</sup>

As inelegibilidades podem ser absolutas ou relativas. São absolutas quando o impedimento legal refere-se a qualquer cargo eletivo que se queira concorrer, ou seja, atingem todos os mandatos eletivos. Já a relativa reflete impossibilidade a apenas alguns mandatos.

Silva ensina que a inelegibilidade absoluta

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 (art. 14, § 4º).<sup>48</sup>

Quanto às relativas, explica o jurista que:

As inelegibilidades relativas constituem restrições à elegibilidade para determinados mandatos em razão de situações especiais em que, no momento da eleição, se encon-

<sup>46</sup> NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional para concursos**. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 226.

<sup>47</sup> CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Edipro, 1996, p. 113

<sup>48</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 371.

tre o cidadão. O relativamente inelegível é titular de elegibilidade, que, apenas, não pode ser exercida em relação a algum cargo ou função eletiva, mas o poderia relativamente a outros, exatamente por estar sujeito um vínculo funcional, ou de parentesco ou de domicílio que inviabiliza sua candidatura na situação vinculada.<sup>49</sup>

A lei complementar nº 64/90 foi editada tendo como pressuposto o § 9º do art. 14 da Constituição Federal. Ela preceitua outras hipóteses de inelegibilidades, além daquelas contempladas no texto constitucional. São elas:

Art. 1º. São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

- a) os inalistáveis e os analfabetos;
- b) os membros do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subseqüentes ao término da legislatura;
- c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 3 (três) anos subseqüentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos;
- d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, transitada em julgado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem 3 (três) anos seguintes;
- e) os que forem condenados criminalmente, com sentença transitada em julgado, pela prática de crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e por crimes eleitorais, pelo prazo de 3 (três) anos, após o cumprimento da pena;
- f) os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 4 (quatro) anos;
- g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão;
- h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político apurado em processo, com sentença transitada em julgado, para as eleições que se realizarem nos 3 (três) anos seguintes ao término do seu mandato ou do período de sua permanência no cargo;
- i) os que, em estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro, que tenham sido ou estejam sendo objeto de processo de liquidação judicial ou extrajudicial, hajam exercido, nos 12 (doze) meses anteriores à respectiva decretação, cargo ou função de direção, administração ou representação, enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade;

Os demais casos trazidos pela LC 64/90 tratam das hipóteses de inelegibilidades relacionadas às incompatibilidades dos candidatos que ocupam cargos, empregos ou funções em diversos órgãos, motivo pelo qual são estabelecidos prazos para que se desincompatibilizem.

<sup>49</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 372.

### 3.4 A capacidade eleitoral passiva e suas limitações na CF/88

A CF/88 estabeleceu o sufrágio universal, estendendo o direito de votar e ser votado a praticamente todos. Relativamente à capacidade eleitoral passiva, só foram excluídos os inalistáveis (estrangeiros e conscritos) e os analfabetos, *vide* art. 14, § 4º da CF/88.

Uma vez não alistado, o indivíduo não se enquadra na condição de eleitor, o que é indispensável ao exercício dos direitos políticos. Assim, quem não se alista, não pode votar nem ser votado. Os que tenham mais de 70 anos, os jovens entre 16 e 18 anos e os analfabetos podem, se desejarem, votar. A lei lhes faculta esse direito. Entretanto, para esses dois últimos casos a Carta Magna vedou a capacidade eleitoral passiva. Nesse sentido, apesar de poderem votar, não podem ser votados.

Os jovens de 16 a 18 anos de idade não podem se candidatar porque entendeu o legislador, acertadamente, que a sua tenra idade os impossibilitaria de exercer com a devida responsabilidade o múnus governamental. Os maiores de setenta anos, desde que alistados, podem pleitear a candidatura.

A vedação constitucional à elegibilidade do analfabeto também tem razão de ser. É difícil imaginar que alguém que não saiba exprimir-se com desenvoltura na escrita da língua nacional possa se candidatar a qualquer cargo eletivo. Como conceber que alguém que não saiba ler nem escrever esteja capacitado a administrar um país, a gerir seus negócios e a representar um povo?

Já os estrangeiros e os conscritos, não podem sequer votar, pois não são eleitores. A lei proibiu-lhes o alistamento e, portanto, não possuem capacidade eleitoral ativa nem passiva.

Os estrangeiros só podem se candidatar se se naturalizarem e se alistarem eleitores. Ainda assim, há cargos privativos para brasileiros natos, não constituindo isso em providência discriminatória, mas na efetivação do princípio da isonomia (tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades) e em proteção da segurança nacional. Assim, embora a Constituição estabeleça que não possa haver distinções entre brasileiro nato e naturalizado, faz algumas ressalvas:

**Art. 12.** São brasileiros:

[...]

**§ 2º** - A lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, **salvo nos casos previstos nesta Constituição.**

Nesse sentido, são cargos privativos de brasileiros *natos*, conforme art. 12, § 3º da CF/88: a) Presidente e Vice-Presidente da República; b) Presidente da Câmara dos Deputados; c) Presidente do Senado Federal; d) Ministro do Supremo Tribunal Federal; e) Carreira diplomática; f) Oficial das Forças Armadas e g) Ministro de Estado da Defesa.

Explica Bulos que esse dispositivo constitucional tem o intuito de “preservar a linha sucessória (CF, arts. 79 e 80) e a segurança nacional, sendo que essa última envolve funções estratégicas, desempenhadas por diplomatas e oficiais das Forças Armadas, em missões ligadas aos negócios do Estado”.<sup>50</sup>

Os conscritos, durante a prestação do serviço militar obrigatório, não podem votar nem ser votados. Entretanto, os militares que não se encontrem nessa condição, devem se alistar, conforme lembra o mestre Uadi:

Todos aqueles que forem engajados no serviço militar permanente podem votar, porque não se enquadram na noção de conscritos. É o caso dos soldados permanentes, policiais militares, cabos, sargentos, suboficiais e oficiais das Forças armadas. Todos eles estão obrigados a se alistar e, conseqüentemente, a votar.<sup>51</sup>

Vale lembrar, porém, que os direitos políticos dos conscritos convocados pelo serviço militar têm seus direitos políticos suspensos tão somente enquanto perdurar essa situação. Finda esta, voltam a ter capacidade ativa e passiva.

<sup>50</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 486.

<sup>51</sup> *Idem, Ibidem*, p. 496.

## **4 CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NO BRASIL: PROPOSTA DE SOLUÇÃO**

### **4.1 Crise da democracia no Brasil: corrupção**

A corrupção caracteriza-se pela prática de atos desonestos com o ardil intuito de angariar vantagens pessoais em detrimento do direito de outras pessoas, as quais têm frustrada a confiança que foi depositada no corruptor. Na política brasileira, a corrupção é ato costumeiro e tem maculado a democracia, resultando em seu descrédito.

Muito poder tem o povo ao ser capaz de eleger alguém para representá-lo. Daí tamanha é a responsabilidade que lhe é atribuída. Entretanto, dessa competência à consagração do sucesso da democracia há um longínquo caminho. Isso porque a democracia é um processo e, como tal, não se perfaz apenas no momento das eleições. A democracia está no respeito à vontade popular, na igualdade de condições de educação, de saúde, de lazer, de trabalho, enfim, na construção de uma vida digna para todos os cidadãos. No Brasil, são flagrantes as desigualdades social, econômica e política entre as pessoas.

A falta de uma política transparente, voltada ao social, com pessoas engajadas no desenvolvimento humano, faz do Brasil um lugar de desconfiança generalizada. A desonestidade tem sido quase que involuntariamente associada à imagem do político brasileiro. A facilidade em assumir um cargo eletivo e o grande poder que este proporciona atrai muitas pessoas de caráter duvidoso para assumir a governança. O resultado desse fenômeno é desastroso para toda a população brasileira, prejudicando, inclusive, a imagem do Estado no exterior.

A corrupção, entretanto, é um fenômeno que ocorre em todos os lugares do mundo, afinal, todas as pessoas são passíveis de se corromperem. A diferença é que nos países mais desenvolvidos ela é veementemente reprimida. No Brasil, existem leis de combate à corrupção, todavia, elas não são aplicadas com o seu devido rigor. Aqui, o próprio sistema político favorece a prática de atos desonestos e, por isso, jorram notícias de fraudes e escândalos políticos. Com tal facilidade, aliada à costumeira impunidade, muitos indivíduos vislumbram na política um meio de vida fácil, com possibilidade de se locupletarem com o dinheiro público.



Infelizmente, como não há mecanismos para a aferição da honestidade de um indivíduo, da retidão de seu caráter, mostra-se necessário, por medida de zelo à sociedade, promover o estabelecimento de requisitos mais exigentes para aqueles que almejam ocupar uma posição tão importante como a representação popular. Uma dessas exigências seria comprovação de nível de instrução superior como uma das condições de elegibilidade. Assim, embora isso não seja garantia de um governo íntegro, pelo menos ajudaria a investigar o caráter de um candidato a cargo eletivo, eliminando parcialmente as chances de erro nas escolhas. Isso porque a busca de uma qualificação cultural denota preocupação do indivíduo com a sua capacitação, mostra seu interesse em aprimorar-se, em crescer e desenvolver-se. É interesse de pessoas sensatas a busca por um aperfeiçoamento e é esse o seu objetivo ao colocarem os filhos na escola. Como se disse, não é certeza de retidão de caráter, mas, sem sombra de dúvida, é um fator que só vem a somar na apreciação de um indivíduo. Se a busca de um conhecimento não caracteriza pessoas honrosas e esforçadas, muito menos a sua não-busca irá caracterizá-las.

Como é sabido, a honestidade e a integridade pessoal devem nortear a vida de qualquer indivíduo, seja qual for a sua ocupação. Não é comum, por exemplo, ao se visitar um médico, questioná-lo se é honesto, se tem ética ou coisa que o valha. Espera-se, por óbvio, que ele seja. Entretanto, interessa bastante a todos saber se ele é um profissional capacitado, se tem a devida perícia para desenvolver seu labor, se tem especialização no ramo em que atua etc. Procura-se obter todas essas informações antes de se submeter a qualquer procedimento cirúrgico; afinal, é a sua saúde que “está em jogo”. Ao perceber que ele tem essa referida qualificação, fica-se mais confiante no seu trabalho. Pode até ser que use materiais cirúrgicos vencidos, comprados a preços módicos, e que ele almeje tirar vantagens pessoais, colocando em risco a vida das pessoas... Mas não se espera isso de um médico tão qualificado, que tanto tempo se dedicou ao seu aperfeiçoamento profissional.

E assim acontece com todos os profissionais das áreas da saúde, da economia, da educação, da engenharia etc. Almeja-se sempre os mais preparados. Atualmente, muitos dos concursos públicos que se destinam a ocupar vagas na Administração Pública têm como pré-requisito de seleção determinado nível de instrução. Hoje, vários concursos que antes exigiam apenas nível médio, cobram o nível superior. Muito mais que caracterizar um preparo e um discernimento no lidar com a coisa pública, mostra uma diligência em sua trajetória de vida, significa um caminho acurado que ele optou por percorrer.

## 4.2 Qualidade para ser um representante do povo

Desde os primórdios da existência, o homem tem tido posição interrogativa diante da vida. Imerso no mistério do real, ele vive a grande necessidade de encontrar uma razão de ser para o mundo que o cerca e para os enigmas de sua existência. Essa inquietação do espírito humano já era percebida pelo pensador Sócrates como algo não apenas normal, mas como uma necessidade de vida, afirmando que “A vida sem busca não merece ser vivida”.<sup>52</sup>

E é graças a esse espírito de busca, inerente ao ser humano, que conseguimos dar grandes passos rumo à evolução tecnológica e científica. Deve-se à curiosidade humana e ao seu intento em adquirir conhecimentos que a história das sociedades vem sendo contada a partir de suas conquistas e de seu progresso.

Nos dias de hoje, em qualquer lugar do mundo, não há dúvidas da necessidade do saber, do aprendizado, da Escola na formação do homem. O ilustre educador Paulo Freire refletiu sabiamente sobre essa idéia ao afirmar: “A Escola é o instrumento do povo para construir o próprio futuro, para instrumentalizar sua ação, para construir uma consciência crítica e conquistar sua cidadania”.<sup>53</sup>

Atualmente, mesmo nas mais longínquas e rudimentares sociedades, é fácil perceber o nível de consciência de seu povo quanto à necessidade da formação educacional. É comum observar-se, quando se visita o sertão ou pequenos povoados, o deslocamento das crianças e adolescentes no caminho da Escola, que o fazem a pé, de bicicleta, sobre animais de carga ou em outros meios de locomoção rudimentares. Algumas percorrem longas distâncias, acordam bem cedo, para alcançar um único objetivo: educarem-se. E a alegria de seus pais, a maioria completamente analfabeta, é algo contagiante, que salta aos olhos. Mesmo analfabetos e ignorantes, vivendo num meio em que em nada possa lembrar a real importância do estudo, já têm a consciência de que a instrução é o único caminho para o engrandecimento pessoal.

A necessidade e a exigência da qualificação cultural, em qualquer sociedade, é algo absolutamente presente, inquestionável e decisivo em todos os níveis de trabalho, em todos os caminhos de realização, cujos resultados só enobrecem e dignificam a criatura humana, ao mesmo tempo em que fortalece e qualifica essa sociedade.

---

<sup>52</sup> PLATÃO. *Apologia de Sócrates*. Brasília, DF: UNB, 1997, p. 24. (Coleção Clássicos Gregos e Latinos).

<sup>53</sup> FREIRE, Paulo. *Política e educação*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001, p. 13.

Há bem pouco tempo, o indivíduo portador do curso de nível médio já poderia candidatar-se a oficial de justiça, a agente da Polícia Federal, a guarda da Polícia Rodoviária Federal. Hoje, essa pretensão só é viável se o candidato tiver nível superior. Esse cuidado no processo seletivo de aperfeiçoamento cultural do indivíduo tem se revelado altamente positivo, onde todos saem ganhando: o cidadão, a família e a sociedade como um todo.

O que não se compreende é que, mesmo diante desse nível de consciência das pessoas, desse grau de evolução da sociedade, onde cada indivíduo é obrigado a esmerar-se, a apresentar um currículo cada vez mais rico, ostentando um maior número de títulos, tenham, como representantes políticos, indivíduos semi-analfabetos, pois que, para a formação destes, simplesmente basta-lhe a alfabetização. Imagine-se agora que tal exigência também bastasse à sociedade. Que tipo de sociedade existiria e em que grau de evolução estar-se-ia desfrutando hoje? Freire afirma que:

A alfabetização tem a ver com a identidade individual e de classe [...], tem a ver com a formação da cidadania [...]. É preciso, porém, sabermos, primeiro, que ela não é alavanca de uma tal formação – ler e escrever não são suficientes para perfilar a plenitude da cidadania [...].<sup>54</sup>

Nesse sentido, se um nível de instrução deficiente não é o bastante para o exercício pleno da cidadania, é pouco razoável admitir que seja suficiente para deter o poder de representar toda uma sociedade e velar pelos seus direitos. É difícil aceitar a idéia de ser exigido tão pouco para quem quer se candidatar à representação popular, enquanto que o povo representado a tanto sacrifício se submete a fim de qualificar-se. Para que as pessoas sejam capazes de desfrutar da cidadania precisam estar armadas com os apetrechos que as permitam compreendê-la em toda a sua amplitude. E a melhor dessas ferramentas não é outra senão a boa formação educacional. É como pensa Freire:

O homem não pode participar ativamente na história, na sociedade, na transformação da realidade se não for ajudado a tomar consciência da realidade e da sua própria capacidade para a transformar. [...] Ninguém luta contra forças que não entende, cujas formas e contornos não discirna; [...] Isto é verdade se se refere às forças da natureza [...] Isto também é assim nas forças sociais [...]. A realidade não pode ser modificada senão quando o homem descobre que é modificável e que ele o pode fazer.<sup>55</sup>

É profundamente lamentável que o mestre Silva corrobore com o pensamento de Fayt quando este afirma que a capacidade para o exercício do sufrágio “não está referida nem à instrução nem à educação, que por si mesmas não constituem garantia de capacidade ou

<sup>54</sup> FREIRE, Paulo. **Política e educação**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001, p. 30.

<sup>55</sup> FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

competência política”.<sup>56</sup> E conclui o professor, com suas palavras: “O discernimento político cria-se e desenvolve-se no debate democrático livre e no respeito de opiniões alheias”.<sup>57</sup> É fácil admitir e concordar que a instrução ou a educação não sejam garantia de capacidade ou competência política, porém, pergunta-se: o que dizer do seu oposto? O que garantiria a ignorância ou semi-analfabetismo? Será que lhe ensinaria melhor condição de discernimento?

Por outro lado, não existe “discernimento político”. O discernimento é a capacidade de discernir, isto é, de conhecer distintamente, distinguir. O indivíduo que tem um melhor discernimento se refletirá em todos os caminhos e na sua qualidade de vida: na família, no emprego, na sociedade, na política e, inclusive, na busca pelo estudo. Discernimento não tem nome. Ademais, como pode o indivíduo primário ou semi-analfabeto “criar e desenvolver o seu discernimento no debate democrático livre”? Que conhecimento e que capacidade de expressão podem ter essas pessoas para promover o debate? O debate exige um conhecimento prévio, o qual se adquire nas escolas e universidades.

No Brasil existem muitas pessoas que, apesar de portarem o diploma de curso superior, estão alheias ao debate político e às questões sociais. Entretanto, não se pode obscurecer jamais a importância da Escola, subscrevendo a temerária e pobre assertiva de alguns que, para justificar sua inoperância e inaptidão, argumentam que nem todos os homens formados têm boa conduta, bom caráter ou bom discernimento. Sem dúvida isso é verdade. Entretanto, com certeza, todas as pessoas que dispõem desses predicados procuram o estudo. Porque todas elas são concordes em reconhecer a sua unicidade e eficácia como meio para atingir a plenitude de sua cidadania.

A necessidade de se exigir um nível de formação superior aos candidatos a cargos eletivos do país se dá, primeiramente, em virtude da posição de destaque que ocupam os governantes, com a responsabilidade extraordinária de representar o povo. Segundo, por ser a busca de novos conhecimentos e o aprimoramento intelectual uma qualidade inata das pessoas perspicazes e com aguçado espírito de curiosidade. Essa maior rigidez funcionaria como filtro de seleção, escolhendo, dentre todos, os mais aptos a assumir e desempenhar o poder de administrar.

Muitos estudiosos das ciências políticas asseveram que o Brasil, graças às lutas sociais, alcançou o sufrágio universal, e que hoje qualquer pessoa pode compor o quadro político brasileiro. Não há nenhuma exigência econômica, profissional ou intelectual. Isso, teoricamente, é verdade, mas, na prática, não se dá. Implicitamente, o que se percebe é que há um disfarçado sufrágio censitário no pólo passivo, pois somente os que têm farta condição finan-

<sup>56</sup> FAYT, Carlos S. *apud* SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 337.

<sup>57</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 337.

ceira podem arriscar ganhar as eleições. Qualquer um pode se candidatar, é certo. Mas só quem investe maciçamente na sua campanha eleitoral é que tem a real chance de vencer. O sucesso nas eleições é quase que diretamente proporcional ao preço investido nelas.

Defende-se aqui a limitação do sufrágio tendo como único objetivo a melhoria da capacitação daqueles que detêm o poder de representação. Se é exigido, para qualquer cidadão, cada vez mais, um aprimoramento profissional, por que não exigir isso dos governantes? Deve-se analisar essa exigência pelo lado positivo que ela simboliza, através da qual haveria um incentivo à educação e à qualificação. Cobrar um maior preparo dos governantes revela zelo por toda a sociedade. Se alguém, só com a alfabetização já apresenta uma boa propensão para o trato com questões políticas, melhor ainda será se for conduzida a ter um bom nível de instrução. Ela já tem a potência em si, mas precisa ser desenvolvida com sabedoria e direção para aprimorá-la.

A maioria dos representantes políticos é capaz de gastar milhões na busca de integrar o cenário político, porém, são incapazes de enxergar que a educação é a matriz de transformação sócio-cultural da população. De modo que, qualquer conquista que se faça sem a observância e a exigência desses parâmetros podem se constituir num verdadeiro fracasso, cujos efeitos poderão ter um caráter irreversível. Só há conquista social quando os resultados são positivos para todos, quando há avanço, o que, definitivamente, não é o caso brasileiro.

Qualquer indivíduo com poucas letras ou semi-analfabeto, sem moral e sem qualquer experiência político-administrativa, poderá, de repente, ser alçado à presidência da República. É como fala um texto ainda atual, escrito na década de setenta, extraído do livro *Memórias: A Verdade de um Revolucionário*:

Ponha-se na Presidência qualquer medíocre, louco ou semi-analfabeto, e vinte e quatro horas depois a horda de aduladores estará a sua volta, brandindo o elogio como arma, convencendo-o de que é um gênio político e um grande homem, e de que tudo o que faz está certo. Em pouco tempo transforma-se um ignorante em um sábio, um louco em um gênio equilibrado, um primário em um estadista. E um homem nessa posição, empunhando as rédeas de um poder praticamente sem limites, embriagado pela bajulação, transforma-se num monstro perigoso.<sup>58</sup>

Não há mais como conviver com esse risco iminente. Precisa-se de governantes capazes, intelectual e moralmente preparados para o exercício da sua função. Não é demais exigir preparo. Não é admissível submeter toda uma sociedade ao alvedrio de políticos que sequer buscaram para si as ferramentas mais básicas para a realização do seu trabalho, que se-

---

<sup>58</sup> MOURÃO FILHO, Olympio. **Memórias: a Verdade de um Revolucionário**. 6. ed. Porto Alegre: L&PM, 1978, p. 16.

quer tiveram a responsabilidade e prudência de se questionarem acerca da sua capacidade de representação popular.

### 4.3 Constitucionalidade do sufrágio capacitário

Por tudo o que foi exposto até este ponto, figura-se necessário e urgente uma mudança no texto constitucional no que concerne à capacidade eleitoral passiva. A necessidade de nível superior como condição de elegibilidade visa precipuamente beneficiar toda a população brasileira. O que se persegue é a promoção de uma qualificação dos políticos brasileiros para a nobre e difícil incumbência de governar.

É muito importante que assumam o poder pessoas que se preocupem com essa qualificação. Se alguém buscou isso para si, se soube enxergar a relevância de um aprimoramento pessoal, por certo espera-se que também veja essa mesma importância para os outros, para a comunidade que lhe compete administrar. *A contrario sensu*, se, mesmo dispondo de condições de acesso à universidade, não buscou esse intuito para si, como imaginar almejá-lo para os outros? Que consideração pode dar a algo que não desejou para si próprio, mas, ao invés, ficou-se pela apatia ao afrontar a oportunidade de uma formação superior? Assim considera Mill:

Ninguém senão aqueles em que a teoria *a priori* fez calar o bom senso sustentará que o poder sobre o próximo, sobre toda a comunidade, deve conceder-se a pessoas que não tenham adquirido os requisitos mais comuns e mais essenciais para cuidar de si, para perseguir inteligentemente os próprios interesses e os dos indivíduos que a elas se ligam mais intimamente.<sup>59</sup>

A busca por elevar a sua capacitação, além de demonstrar um aspecto positivo da personalidade, que é a busca pelo esmero, também importa em reputar ao pretense político o discernimento necessário para o exercício da administração. A inserção do sufrágio capacitário justifica-se por almejar um bem maior. Usando o princípio da proporcionalidade e avaliando as perdas e ganhos que esse requisito trará para a sociedade brasileira, não há dúvidas de que é o melhor caminho a ser trilhado.

A mudança no texto constitucional no que concerne às condições de elegibilidade se faz imprescindível, dada a facilidade que ele estabelece para quem quer se candidatar. Des-

<sup>59</sup> MILL, Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. São Paulo: Ibrasa, 1964, p. 113.

te modo, essa benevolência da Carta Magna permite que pessoas despreparadas se aventurem no poder, pondo os interesses de toda uma sociedade em risco. É sabido que muitos passam a integrar a vida política com a cobiça de satisfazer seus interesses pessoais, pouco se importando com as necessidades sociais e, muitas vezes, sequer sabendo quais as reais dificuldades da população.

Os direitos políticos são direitos fundamentais e, como tais, devem ser resguardados e preservados. Entretanto, convém levar em consideração que a Constituição é um documento vivo (“*living document*”), ou seja, tem suas necessidades de modificação e adaptação conforme o meio que a circunda, sob pena de restar inadequada ou ultrapassada aos seus destinatários. Nas palavras do insigne mestre Canotilho:

*A estrutura dinâmica de uma lei fundamental aponta para a necessidade de aberturas, pois, caso contrário, a excessiva rigidez do texto constitucional conduz à distanciação das normas perante o ‘metabolismo social’. [...] Há que se tornar possível, sobretudo, a adequação temporal da constituição, assumindo aqui primacial relevo os instrumentos de revisão constitucional.*<sup>60</sup>

O professor também explica que o poder constituinte não é absoluto e imodificável, devendo render-se às mudanças inerentes da evolução histórica e social:

A idéia de superioridade do poder constituinte não pode desembocar na idéia de constituição ideal, alheia ao seu ‘plebiscito cotidiano’, à alteração dos mecanismos constitucionais derivados das mutações na correlação de forças e indiferente ao próprio ‘sismógrafo’ das revoluções.<sup>61</sup>

Como também orienta Bonavides:

A imutabilidade constitucional, tese absurda, colide com a vida, que é mudança, movimento, renovação, progresso, rotatividade. Adotá-la equivaleria a cerrar todos os caminhos à reforma pacífica do sistema político, entregando à revolução e ao golpe de Estado a solução das crises. A força e a violência, tomadas assim por arbítrio das refregas constitucionais, fariam cedo o descrédito da lei fundamental.<sup>62</sup>

O poder de reforma da Constituição não é uma afronta a ela própria, como argumentam alguns mais conservadores. Ao contrário, tal poder existe em razão dela. Até porque o poder reformador é posterior ao ordenamento jurídico, decorre do poder originário e é limitado por este. Zagrebelsky observa essa atribuição: “O poder de revisão da constituição baseia-se na própria constituição; se ele a negasse como tal, para substituí-la por uma outra,

<sup>60</sup> CANOTILHO, J. J. **Direito constitucional**. 5. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1991, p. 83.

<sup>61</sup> *Idem, Ibidem*, p.1130.

<sup>62</sup> BONAVIDES, Paulo. **Direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 169-170.

transformar-se-ia em inimigo da constituição e não poderia invocá-la como base de validade”.<sup>63</sup>

Mas há limites imprescindíveis ao poder de reforma da Constituição. São limites à reforma o que se denomina por proibições materiais, que equivalem às cláusulas pétreas, apresentadas no art. 60, § 4º da CF/88. São intitulados *materiais* porque se atêm ao conteúdo dos assuntos, que não podem ser emendados por propostas que tencionem aboli-los.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais

Como ensina o professor Bulos: “cláusula pétrea é aquela insuscetível de mudança formal, porque consigna o *núcleo irreformável da constituição*”.<sup>64</sup>

Tais limites têm razão de serem estabelecidos. Não faria sentido ser toda a Carta Magna passível de reforma, pois isso geraria insegurança jurídica e ensejaria a sua modificação pura e simples sobre o pretexto de evolução e necessidade de adequação às mudanças trazidas pelo tempo. Esse argumento deve ser visto com cautela. Se o poder reformador não fosse limitado, teria ele o poder não apenas de reformar a Constituição, mas criar uma nova, que é competência exclusiva do Poder Originário. Lembra o professor Bulos que:

Do ponto de vista jurídico, é engano acreditar que os depositários do limitado poder reformador, investidos na laboriosa tarefa de modificar a Constituição, a fim de adaptá-la a novas realidades fáticas, tudo podem fazer. Se assim fosse, estariam aptos para exercer o poder constituinte originário, o que lhes permitiria elaborar um novo Texto Supremo e não, simplesmente, alterá-lo.<sup>65</sup>

Entretanto, quando se propõe acrescentar um requisito às condições de elegibilidade, não se está a infringir o dispositivo constitucional mencionado. Os direitos políticos não estão elencados na Constituição Federal como cláusulas pétreas. Os direitos políticos, embora fundamentais, **não são direitos individuais**, dos quais a Constituição veda a reforma. Os direitos fundamentais compõem-se dos direitos individuais (vida, liberdade, igualdade, propriedade, segurança), sociais (trabalho, saúde, educação, lazer e outros), econômicos (consumidor, pleno emprego), políticos (formas de realização da soberania popular), culturais (que garantem aos indivíduos as condições de criar e difundir suas expressões culturais) e difusos

<sup>63</sup> ZAGREBELSKY *apud* CANOTILHO, J. J., *op. cit.*, p. 1130.

<sup>64</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 847.

<sup>65</sup> *Idem, Ibidem*, p. 848.



(paz pública, segurança, meio ambiente) Quanto aos direitos políticos, leciona o professor Magalhães:

São direitos de participação popular no Poder do Estado, que resguardam a vontade manifestada individualmente por cada eleitor sendo que a sua diferença essencial para os Direitos Individuais é que, para estes últimos, não se exige nenhum tipo de qualificação em razão da idade e nacionalidade para o seu exercício, enquanto que para os Direitos Políticos, determina a Constituição requisitos que o indivíduo deve preencher.<sup>66</sup>

Uma vez demonstrada a diferença entre direitos políticos e direitos individuais, comprova-se que a adição do requisito de nível de instrução superior como uma condição de elegibilidade ao rol apresentado no art. 14, § 3º da Constituição Federal, não viola o dispositivo da imodificabilidade das cláusulas pétreas.

Contra a pretensão de alterar a Constituição Brasileira no que tange à mencionada exigência, há correntes que argumentam que isso não faz sentido, pelo fato de não haver no direito comparado, nenhum dispositivo com teor semelhante. Ocorre que, o fato de não haver registro no direito alienígena de tal exigência constitucional, não constitui impedimento em adotá-la. Não se segue os mesmos caminhos de outros países, quer sejam mais ou menos desenvolvidos que o Brasil. Cada pátria tem a sua história, marcada pelas suas lutas, conquistas, erros e tropeços. Cada uma sabe de suas deficiências.

A Assembléia Constituinte, ao se reunir para promulgar uma Constituição, não tem em si claras e exequíveis todas as soluções dos problemas nacionais, e nem podem “copiar” o modelo das constituições estrangeiras como meio de solucionar os problemas do seu Estado, como bem assevera o professor Ferreira Filho:

A solução não se encontra na cópia dos textos estrangeiros de maior êxito ou prestígio. As instituições não ‘pegam’ e não dão bons frutos quando estabelecidas sem levar em conta os fatores históricos, políticos, econômicos, estritamente sociais, que marcam cada povo.<sup>67</sup>

Assim, há que se levar em consideração os problemas brasileiros e ter em vista o progresso do Brasil. É fundamental para o desenvolvimento político e social que se tornem mais rigorosas as condições de acesso ao poder, sob pena de se sucumbir ao desleixo e descrédito de um governo inabilitado.

<sup>66</sup> MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direitos humanos na ordem jurídica interna**. Belo Horizonte: Interlivros Jurídica de Minas Gerais Editora, 1992, p. 21.

<sup>67</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1985, p. 158.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou explicitar a importância de nível de instrução superior dos políticos brasileiros como uma das condições de elegibilidade. A evolução das sociedades exige, cada vez mais, uma capacitação para tudo aquilo que se almeja desempenhar, seja qual for o campo de atividade. Observou-se, entretanto, que isso não se verificou ao longo da história política brasileira: menos requisitos têm sido exigidos aos indivíduos que pretendem se candidatar à representação popular.

Essa facilidade em assumir o poder político vai de encontro ao progresso da sociedade, que tende a trilhar um caminho para uma melhor condição de existência. Como se sabe, quanto mais capacidade é exigida para alcançar um objetivo, mais esforço há no sentido de consegui-lo e mais valor lhe é atribuído. Se o contrário acontece, duvidoso é o mérito dessa conquista. Assim deve ser também na seara política, fazendo-se necessário exigir dos candidatos um requisito que comprove não só uma habilidade e capacidade elevada, mas também o real desejo em assumir uma função pública eletiva.

Cobrando-se nível superior daqueles que almejam candidatar-se elevar-se-iam as suas condições para o desempenho do seu trabalho. Uma pessoa nessa situação teria seu discernimento aguçado, o que o auxiliaria no trato das questões públicas, na compreensão dos problemas sociais, na elaboração de propostas de solução para estes etc. Mormente pelo importante papel de representar o povo e pela visibilidade que detêm, os políticos devem ser os primeiros a servirem de exemplo com um nível de instrução elevado, revelando a sua preocupação com a qualificação pessoal.

Ao trazer ao debate essa proposta de alteração do texto constitucional não se pretende restringir os direitos políticos e ferir o Estado Democrático Direito. Na verdade, almeja-se promover uma capacitação dos governantes, para que melhor possam exercer a sua função e, em consequência, beneficiar toda a sociedade brasileira. Além disso, tal situação implicaria num fomento à educação e à cultura do país. Do modo como está acontece justamente o inverso: a exigência apenas de alfabetização para se candidatar a qualquer cargo eletivo e o grande poder que é confiado ao eleito, incentiva pessoas despreparadas a entreverem na política um meio de ganhar a vida e de alcançar vantagem particular, esquivando-se de deliberar sobre questões cruciais para o bom andamento do governo.

A democracia, por simbolizar o acatamento à soberania popular, deve ser sempre concebida com o intuito de respeito e valorização da sociedade, primando por uma vida digna para todos. A fim de que isso seja possível, urge que se coloque no poder pessoas realmente capacitadas e imbuídas por esse espírito de transformação, habilitadas para a promoção e garantia da cidadania.

## REFERÊNCIAS

- ACQUAVIVA, Marcos Cláudio. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 1994.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.
- \_\_\_\_\_. **Direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- CÂNDIDO, Joel José. **Direito eleitoral brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Edipro, 1996.
- CANOTILHO, J. J. **Direito constitucional**. 5. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1991.
- CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. 12. ed. São Paulo: Ática, 2002.
- COSTA, Adriano Soares da. Inelegibilidade e inabilitação no direito eleitoral. **Informativo Eleitoral TRE-PI**, 7, n.17, p. 16-30, jan./abr., 2001.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- FAYT, Carlos S. *In*: SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1985.
- FREIRE, Paulo. **Política e educação**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direitos humanos na ordem jurídica interna**. Belo Horizonte: Interlivros Jurídica de Minas Gerais Editora, 1992.

MILL, J. Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. São Paulo: Ibrasa, 1964.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis** – as grandes obras da filosofia. São Paulo: edições e Publicações Brasil Editora S.A., 1960. v. I.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2001.

MOURÃO FILHO, Olympio. **Memórias: a verdade de um revolucionário**. 6. ed. Porto Alegre: L&PM, 1978.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Da perda e suspensão dos direitos políticos. **Revista de Informação Legislativa**, 35, n. 139, p. 203-216, jul./set., 1998.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional para concursos**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

PLATÃO. **A república**. São Paulo: Nova Cultural, 2000. (Coleção Os Pensadores).

\_\_\_\_\_. **Apologia de Sócrates**. Brasília, DF: UNB, 1997. (Coleção Gregos e Latinos).

RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2000. (Coleção A Obra-Prima de cada Autor).

SANTOS, Marcelo Mendes. Direito de sufrágio. **Revista Jurídica Consulex**, v. 10, n. 216, jan. 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SOARES, Mario Lúcio Quintão. **Teoria do estado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.