



CENTRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR REINALDO RAMOS

FACULDADE REINALDO RAMOS

BACHARELADO EM DIREITO

FELIPE AUGUSTO VALENÇA CARTAXO

A INFLUÊNCIA DA REELEIÇÃO NA ALTERNÂNCIA DE PODER

CAMPINA GRANDE/PB

2015

FELIPE AUGUSTO VALENÇA CARTAXO

A INFLUÊNCIA DA REELEIÇÃO NA ALTERNÂNCIA DO PODER

Trabalho Monográfico apresentado à
Coordenação do Curso de Direito da
Faculdade Reinaldo Ramos - FARR, como
requisito parcial para a obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Esp. Rodrigo Araújo Reül

CAMPINA GRANDE/PB

2015

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DA CESREI

C322i Cartaxo, Felipe Augusto Valença.
 A influência da reeleição na alternância do poder / Felipe Augusto Valença
 Cartaxo. – Campina Grande, 2015.
 80 f.

 Monografia (Graduação em Direito) Faculdade Reinaldo Ramos-FAAR -
 Centro de Educação Superior Reinaldo Ramos-CESREI.
 Orientador: Prof. Esp. Rodrigo Araújo Reul.

1. Direito Constitucional. 2. Direito Eleitoral. 3. Democracia. I. Título.

CDU 342(043)

FELIPE AUGUSTO VALENÇA CARTAXO

A INFLUÊNCIA DA REELEIÇÃO NA ALTERNÂNCIA DE PODER

APROVADO EM ____/ ____/ ____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Esp – Rodrigo Araújo Reül

Centro de Educação Superior Reinaldo Ramos – Cesrei
Orientador

Prof. Ms – Rodrigo Silveira Rabello Azevedo

Centro de Educação Superior Reinaldo Ramos – Cesrei
1º Examinador

Prof. Ms – Alberto Jorge Santos Lima Carvalho

Centro de Educação Superior Reinaldo Ramos – Cesrei
2º Examinador

A Deus, Pai todo poderoso, que sem ele nada seria possível,
a minha Mãe Valéria e a meu avô Valença
pelo amor incondicional ao longo de toda vida.

“Que os vossos esforços desafiem as impossibilidades,
lembrei-vos de que as grandes coisas
do homem foram conquistadas do que parecia impossível.”

Charles Chaplin

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso propõe-se a realizar uma análise crítica do instituto da reeleição de cargos do poder executivo, de acordo com o que está definido na Constituição Federal de 1988 através da Emenda Constitucional nº16 / 1997. Entende-se por reeleição no executivo a possibilidade de uma pessoa ocupar o mesmo cargo, seja ele na esfera municipal, estadual ou, por mais de um mandato. Faz uma análise focada nas questões polêmicas que vêm sendo levantadas acerca da possível desigualdade entre candidatos ao pleito e a utilização da máquina pública. Divide-se em duas partes fundamentais: a primeira procura identificar as premissas legitimatórias dos princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral brasileiro, com o objetivo de construção de um substrato para o melhor entendimento da tese; a segunda procura retratar e fundamentar a identificação dos princípios em si, focando na questão jurídica; todavia, utiliza-se de conhecimentos interdisciplinares, notadamente da ciência política e da história. O trabalho procura demonstrar como o referido instituto afronta à democracia, na medida em que desrespeita o princípio constitucional da isonomia, reforçando a ideia de igualdade diante de uma contenda eleitoral. A pesquisa abordará o instrumento da reeleição e as questões sobre a sua criação e possível extinção do ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-chave: Reeleição. EC N°16/1997. Fim da Reeleição

ABSTRACT

This working course completion is proposed to conduct a review of the institute's reelection positions of executive power, according to what is defined in the 1988 Federal Constitution through Constitutional Amendment No. 16 / 1997. It is understood for re-election in the executive the possibility of a person occupying the same position, whether at the municipal, state level or, for more than one term. It is a focused analysis on controversial issues that have been raised about the possible inequality between candidates for the elections and the use of public administration. It is divided into two main parts: the first seeks to identify the legitimatórias premises of structuring constitutional principles of the Brazilian electoral law, with the aim of building a substrate to a better understanding of the thesis; the second seeks to portray and explain the identification of the principles themselves, focusing on the legal issue; however, it makes use of interdisciplinary knowledge, particularly of political science and history. The work seeks to demonstrate how the said institute affront to democracy, in that it violates the constitutional principle of equality, reinforcing the idea of equality before an election contest. The research will address the reelection instrument and questions about its creation and possible extinction of Brazilian law.

Keywords: Re-election. EC No. 16/1997. End of Reelection.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1: DA DEMOCRACIA	11
1.1 Origem da Democracia	11
1.2 Democracia Contemporânea	15
1.3 Democracia Participativa no Brasil.....	17
1.4 Democracia no Brasil – Transição para o Estado Democrático.....	20
CAPÍTULO 2: PRINCÍPIOS QUE REGEM O DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO	26
2.1 Princípios Gerais do Direito.....	26
2.2 Princípios Fundamentais do Direito Eleitoral.....	27
2.2.1 Princípio da Democracia.....	27
2.2.2 Princípio da Democracia Partidária.....	28
2.2.3 Estado Democrático de Direito.....	29
2.2.4 Princípio Republicano.....	31
2.3 O Estado Democrático.....	31
2.4 Princípio Republicano.....	36
2.5 Princípio da Soberania Popular.....	40
CAPÍTULO 3: REELEIÇÃO E O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ISONOMIA	43
3.1 O Princípio da Isonomia.....	43
3.2 O instituto da Reeleição – A recente Inclusão da Reeleição.....	49
no Sistema Eleitoral Brasileiro	
3.4 Emenda Constitucional nº16/97.....	52
3.5 Reeleição do Pensamento de Tocqueville.....	53
CAPÍTULO 4: O FIM DA REELEIÇÃO.....	55
4.1 Reforma Política para o fim da Reeleição.....	55
4.2 Pontos Positivos da Alternância de Poder.....	56
4.3 Argumentos pró e contra a Reeleição.....	58
4.4 A Influência da Reeleição na Alternância de Poder	61

4.5 1 O Uso da Máquina Pública.....	64
CAPÍTULO 5: ANÁLISE DAS ELEIÇÕES DOS CHEFES DO EXECUTIVO.....	66
DE 1988 - 2014	
5.1 Reeleição ao Executivo Nacional, Estadual e Municipal.....	66
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	71
REFERÊNCIAS.....	74

INTRODUÇÃO

Introduzido no ordenamento jurídico brasileiro em 1997, o instituto da reeleição para cargos eletivos no Poder Executivo tem sido objeto de ponderações e críticas desde a sua instituição. São objetos do presente estudo os aspectos político jurídicos do instituto da reeleição no país, as estatísticas dos processos eleitorais reeleitivos, e os posicionamentos contrários ao instituto.

Como preceitua Brasílio Sallum Júnior a boa gestão administrativa é fruto da gerência coletiva de um grupo político, sendo "mais democrático e republicano premiar uma boa administração elegendo o novo candidato do partido que a vem exercendo do que personalizar em um só homem as virtudes do bom governo". E emenda advertindo que "reeleger um bom governante não é garantia de continuidade da boa administração"

Ao reverso, fundam-se como considerações contrárias ao processo reeleitivo: a) ofensa ao princípio da isonomia e da igualdade de condições entre as candidaturas; b) possibilidade de emprego de recursos da administração pública para a consecução do objetivo político-eleitoral; c) inibição à renovação das lideranças político-partidárias e governamentais; d) ruptura com a tradição republicana brasileira; e) personificação na pessoa do mandatário das qualidades da gestão de todo um grupo político; f) superexposição de chefes do Executivo na mídia, ampliando-se sobremaneira a vantagem do candidato no exercício do mandato em relação aos demais postulantes. A disputa da reeleição no exercício do cargo pode ser vista como uma vantagem a mais que o a gente político tem sobre os demais candidatos, ferindo assim o princípio da isonomia que diz que todos os candidatos devem está em pé de igualdade para a disputa do pleito.

A pesquisa abordará o instrumento da reeleição e as questões polêmicas sobre a sua criação e possível extinção do ordenamento jurídico brasileiro e terá como base as PEC's em tramitação no Congresso Nacional e o sentimento de reforma política por parte da população. A tese sugerida possui cunho monográfico e teórico, com pretensão de esclarecimentos, para uma possível reforma política e extinção do instituto da reeleição. A metodologia do trabalho é o desenvolvimento de pesquisa doutrinária bibliográfica acerca do tema, expondo e ponderando dispositivos legais. O tipo de pesquisa predominantemente a ser adotado, ou seja, a técnica a ser utilizada na elaboração da monografia sobre o tema proposto será a bibliográfica, através dos estudos já realizados sobre o tema, dedicando-se também especial atenção a materiais veiculados nos meios eletrônicos, revista e jornais. O objetivo geral é demonstrar o desequilíbrio causado no pleito onde tem um candidato a reeleição sobre os

demais usando dados das eleições desde a criação do instituto da reeleição até a última em 2014. O uso eleitoral a seu favor de todo o aparato estatal e toda a exposição que se tem na mídia do candidato a reeleição.

CAPÍTULO I – PRINCÍPIOS DA DEMOCRACIA

1.1 A ORIGEM DA DEMOCRACIA

A etimologia – do grego, “demos” significa povo e “kratos” poder – constrói o significado da palavra democracia¹ e nesse regime de governo o povo exerce a soberania de forma direta ou indireta, e esse conceito é a base do Estado Democrático de Direito.

O pensamento político e social, ou em outras palavras: o sistema de governo da democracia, originou-se na Grécia Antiga com Platão² e Aristóteles³. Em sua obra, *A política*⁴, Aristóteles diz que “O homem é naturalmente um animal político”. Com base em Daniel Rodrigues Aurélio⁵, o “Animal Político” pode ser entendido como “uma expressão utilizada pelo filósofo grego Aristóteles de Estagira (384 a.c – 322 a.c), discípulo de Platão, para descrever a natureza do homem – um animal racional que fala e pensa”. Uma das condições inerentes ao ser humano é o fato de agregar-se a outros homens, partindo desse ponto, o discípulo, em boa parte de sua obra, se ateu a observar como o indivíduo pode ser feliz vivendo em sociedade. O político, no caso, deve ser visto como “participante da polis”, ou seja, agente atuante e importante para a construção e organização das relações no meio que participa. Para Aristóteles, a polis era a melhor organização sócio-política possível, desde que devidamente gerenciada através de critérios justos que tivessem como foco o bem comum.

A dupla de filósofos Platão e Aristóteles observava a relação sócio-política da sociedade e separava as formas de governo em duas categorias: justa e injusta. Segundo Mondin⁶:

¹ DEMOCRACIA. Dicionário Priberam da Língua Portuguesa. Disponível em:

<<http://www.priberam.pt/dlpo/default.aspx?pal=democracia>>. Acesso em: 14 Abr. 2015.

² Platão foi um dos principais filósofos gregos da Antiguidade. Ele nasceu em Atenas, por volta de 427/28 a.C., foi seguidor de Sócrates e mestre de Aristóteles. Sua obra é um dos maiores legados da Humanidade, abrangendo debates sobre ética, política, metafísica e teoria do conhecimento.

³ Aristóteles é considerado um dos principais filósofos da Antiguidade, ao lado de Sócrates e seu mestre Platão. Ele percorreu todos os meandros da mente humana, dedicando-se amplamente à prática literária, produzindo assim uma vasta obra, da qual restam apenas alguns textos.

⁴ A “Política” (Politéia) divide-se em oito livros, que tratam: da composição da cidade, da escravidão, da família, das riquezas, bem como de uma crítica às teorias de Platão. Analisa também as constituições de outras cidades, num notável exercício comparativo, descrevendo-lhes os regimes políticos.

⁵ AURÉLIO, Daniel Rodrigues. Revista Filosofia. Reportagem: O animal político.

Disponível em: <<http://filosofia.uol.com.br/filosofia/ideologiasabedoria/23/artigo178984-1.asp>>. Acesso em: 04 Jan. 2015.

⁶ MONDIN, B. Introdução à Filosofia: problemas, sistemas, autores, obras. Tradução de J. Renard. São Paulo: Paulus, 1980.

Partindo do princípio de que o fim do Estado é facilitar o alcance do bem comum, tanto Platão quanto Aristóteles dividem as constituições possíveis (ou seja, as possíveis formas de governo) em duas categorias: justas e injustas. [...]Constituições justas são aquelas que servem ao bem comum e não só aos interesses dos governantes. Estas são a monarquia, isto é, o comando de um só que cuida do bem de todos; a aristocracia, isto é, o comando dos virtuosos, dos melhores, que cuidam do bem de todos sem se atribuir nenhum privilégio; a república, isto é, o governo popular que cuida do bem de toda a cidade. Ao contrário, constituições injustas são aquelas que servem aos interesses dos governantes e não ao bem comum. São elas: a tirania, ou seja, o comando de um só chefe que persegue o próprio interesse; a oligarquia, ou seja, o comando dos ricos que procuram o bem econômico pessoal; a toda a diferença social em nome da igualdade.

Com base nessa visão, os cidadãos têm o poder supremo nas organizações dos Estados e nas formas de governo: a supremacia pode residir ou num homem, ou na minoria, ou em todos. Desde que a intenção final seja o bem-estar comum, é justo que todos governem, ou uma minoria, ou apenas uma pessoa; mas se torna injusto a mesma construção governamental de todos, de uma minoria ou de uma pessoa se o resultado for apenas o benefício de uma das partes. No segundo caso, fica estabelecido um desvio, pois aqueles que participam não são considerados cidadãos, visto que se fossem partilhariam o bem comum, priorizariam o coletivo.

Aristóteles classificou as formas de governo em “a monarquia (governo de um só), a aristocracia (governo dos melhores) e a democracia (governo do povo)”. Para Aristóteles, a democracia é o governo de todos os cidadãos, o governo do povo, de todos aqueles que gozam de cidadania. Entretanto, isso é uma demagogia, visto que nem todo o povo era considerado cidadão em seu conceito. No livro III de “A Política”, Aristóteles faz a classificação dos governos, mas ele próprio esclareceu que o nome de cidadão só se poderia ser atribuído com propriedade àqueles que tivessem parte na autoridade deliberativa e na autoridade judiciária. Diz também que a cidade-modelo não deve admitir em hipótese alguma o artesão no número de seus cidadãos, visto que a virtude política considerada a sabedoria para mandar e obedecer só pertence àqueles que não têm necessidade de trabalhar para viver, não sendo possível isto quando se leva a vida de artesão ou mercenário.

As aristocracias da Idade Média eram constituídas à base de conquista. A batalha separava vencedor - o nobre - e o vencido - o servo, instituindo assim a desigualdade, passando naturalmente a pertencer às leis do local. Tornaram-se sociedades e que caminharam século a século para a democracia.

A polis⁷ grega pode ser considerada a primeira manifestação real de um governo democrático, destacando-se como referência o Estado Ateniense. Portanto, entende-se que da experiência grega foi retirado o conceito de democracia que gerou a República romana e avançou com o aparecimento dos tempos modernos.

De base nas afirmações de Norberto Bobbio⁸, a teoria contemporânea da democracia conflui para três tradições históricas do pensamento político:

- a) Teoria clássica, divulgada como teoria aristotélica, das três formas de Governo, segundo o qual a Democracia, como Governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania, se distingue da monarquia, como Governo de poucos;
- b) A teoria medieval, de origem romana, apoiada na soberania popular, na base da qual há a contraposição de uma concepção ascendente a uma concepção descendente da soberania conforme o poder supremo deriva do povo e se torna representativo ou deriva do príncipe e se transmite por delegação do superior para o inferior;
- c) A teoria moderna, conhecida como teoria de Maquiavel, nascida com o Estado moderno na forma das grandes monarquias, segundo a qual as formas históricas de Governo são essencialmente duas: a monarquia e a república, e a antiga Democracia nada mais é que uma forma de república (a outra é a aristocracia), onde se origina o intercâmbio característico do período pré-revolucionário entre ideais democráticos e ideais republicanos e Governo genuinamente popular é chamado, em vez de Democracia, de república.

Segundo Marilena Chauí⁹, “uma ideologia não nasce do nada, nem repousa no vazio, mas exprime, de maneira invertida, dissimulada e imaginária, a práxis social e histórica concretas. Isso se aplica à ideologia democrática”. Segundo Dalmo de Abreu Dallari¹⁰, “o Estado Democrático nasceu das lutas contra o absolutismo, principalmente através da afirmação dos direitos naturais da pessoa humana”. Um conjunto de transformações ocorridas entre os séculos XV e XIX resultaram no regime democrático que vivemos hoje. Três foram os grandes movimentos político-sociais apontados por Dallari que galgaram do plano teórico para o prático e construíram os princípios que levaram ao Estado Democrático: O primeiro

⁷⁷ A *pólis* (πόλις) - plural: *poleis* (πόλεις) - era o modelo das antigas cidades gregas, desde o período arcaico até o período clássico, vindo a perder importância durante o domínio grego. Devido às suas características, o termo pode ser usado como sinônimo de cidade-Estado. As *poleis*, definindo um modo de vida urbano que seria a base da civilização ocidental, mostraram-se um elemento fundamental na constituição da cultura grega, a ponto de se dizer que o homem é um "*animal político*".

⁸ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992. Vol I, p. 319.

⁹ CHAUÍ, Marilena. Convite à Filosofia. São Paulo: Ática, 1994, p.430

¹⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 26ª ed. Atual. São Paulo: Saraiva 2007, p.147.

deles é a Revolução Inglesa ¹¹em 1689, inspirada por Locke¹², cuja manifestação mais expressiva no "Bill of Rights"¹³; o segundo foi a Revolução Americana¹⁴ em 1776, tendo os princípios expostos na Declaração de Independência das treze colônias americanas; e o terceiro movimento foi a Revolução Francesa¹⁵ de 1789, influenciada diretamente por Rousseau¹⁶, que - diferente das demais - atribuiu caráter universal a seus princípios, esses expressos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Na tradição republicana que conhecemos hoje, a democracia aparece de forma mais legítima. Na Grécia, por exemplo, o direito ao voto só era dado aos homens livres e as mulheres ficavam às margens da vida política. O conceito de democracia foi sendo ampliado com o passar do tempo em decorrência da evolução dos direitos.

Segundo Bobbio¹⁷, a linha de desenvolvimento da Democracia nos regimes representativos pode apoiar-se em duas direções:

- a) no alargamento gradual do direito do voto, que inicialmente era restrito a uma exígua parte dos cidadãos com base em critérios fundados sobre o censo, a cultura e o sexo e que depois se foi estendendo, dentro de uma evolução constante, gradual e geral, para todos os cidadãos de ambos os sexos que atingiram um certo limite de idade (sufrágio universal);
- b) na multiplicação dos órgãos representativos (isto é, dos órgãos compostos de representantes eleitos), que num primeiro tempo se limitaram a uma das duas assembleias legislativas, e depois se estenderam, aos poucos, à outra assembleia, aos órgãos do poder local, ou, na passagem da monarquia para a república, ao chefe do Estado.

¹¹ Conhecida também como Revolução Gloriosa, foi um movimento ocorrido na Inglaterra entre 1688 e 1689 no qual o rei Jaime II foi destituído do trono britânico. Chamada de "Revolução sem sangue", pela forma deveras pacífica com que ocorreu, ela resultou na substituição do rei da dinastia Stuart, católico, pelos protestantes Guilherme (em inglês, William), Príncipe de Orange, da Holanda, em conjunto com sua mulher Maria II (respectivamente genro e filha de Jaime II). Tal revolução visava entregar o trono britânico ao príncipe, devido à repulsa dos nobres britânicos ante à insistência de Jaime II em reconduzir o país no rumo da doutrina católica.

¹² John Locke foi um importante filósofo inglês. É considerado um dos líderes da doutrina filosófica conhecida como empirismo e um dos ideólogos do liberalismo e do iluminismo.

¹³ Bill (projeto-de-lei) era o documento jurídico com normas de direito individual dos cidadãos e limitações do poder dos governantes. O mais conhecido é o Bill of Rights, formulado na Inglaterra em 1689, após a deposição do rei Jaime II pela Revolução Gloriosa de 1688 e ao qual sucedeu Guilherme de Orange.

¹⁴ Também conhecida como Guerra da Independência dos Estados Unidos e Guerra da Revolução Americana, a Revolução Americana de 1776, teve suas raízes na assinatura do Tratado de Paris, que, em 1763, finalizou a Guerra dos Sete Anos. Ao final do conflito, o território do Canadá foi incorporado pela Inglaterra.

¹⁵ Considera-se a Revolução Francesa de 1789 o acontecimento político e social mais espetacular e significativo da história contemporânea. Foi o maior levante de massas até então conhecido que fez por encerrar a sociedade feudal, abrindo caminho para a modernidade.

¹⁶ Jean-Jacques Rousseau foi um importante filósofo, teórico político e escritor suíço. Nasceu em 28 de junho de 1712 na cidade de Genebra (Suíça) e morreu em 2 de julho de 1778 em Ermenoville (França). É considerado um dos principais filósofos do iluminismo, sendo que suas ideias influenciaram a Revolução Francesa (1789).

¹⁷ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992. Vol I.

Em decorrer do curso de democratização, a transformação ocorrida foi mais qualitativa que quantitativa no que diz respeito ao regime representativo.

1.2 DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA

O autor Crawford B. Macpherson¹⁸ tratou diferentes formas de democracia, segundo esse, a democracia deve “prover as condições para o pleno e livre desenvolvimento das capacidades humanas essenciais de todos os membros da sociedade”. Um dos teóricos que mais se dedicou a entender a democracia no mundo moderno foi o politólogo e sociólogo francês Alexis de Tocqueville¹⁹. Em sua visão o modelo mais adequado de democracia é a Estados Unidos da América, pois que apresentavam não um modelo de perfeição, mas, algo que se aproximava de uma sociedade na qual o exercício da liberdade era plenamente efetuado, onde o povo tinha condições de exercer sua liberdade e de vê-la como fator gerador de mudanças.

Nos Estados Unidos, como em todo país onde o povo reina, é a maioria que governa em nome do povo. Essa maioria compõe-se principalmente de cidadãos pacíficos que, seja por gosto, seja por interesse, desejam sinceramente o bem do país. Em torno deles agitam-se sem cessar os partidos, que os procuram atrair para o seu seio e fazer deles o seu apoio.

Quanto às características da democracia, Dallari²⁰, indica três exigências fundamentais para nortear os Estados Democráticos:

a) supremacia da vontade popular, b) preservação da liberdade e c) igualdade de direitos”. O jurista ainda afirma que 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.

Neste mesmo sentido, conforme Robert Dahl²¹, oito requisitos deve ser garantido em uma democracia:

¹⁸ Macpherson se formou na Universidade de Toronto, em 1933, e se juntou ao corpo docente dessa instituição em 1935. Em 1956, ele se tornou um professor de Economia Política na Universidade de Toronto.

¹⁹ Alexis de Tocqueville (1805-1859) foi um escritor, pensador político e historiador francês. Sua obra de referência foi o livro “Democracia na América” (1835). É considerado um dos autores mais influentes do liberalismo no ocidente, junto a Adam Smith, Friedrich Hayek, Joseph Schumpeter e Raymond Aron.

²⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 26ª ed. Atual. São Paulo: Saraiva 2007.

²¹ DAHL, Robert. Poliarquia. São Paulo: EDUSP, 1997, apud Luzia Helena Herrmann de Oliveira. Processo democrático e visões da democracia no Brasil. Revista de Ciências Humanas, Florianópolis: EDUFSC, nº 32, outubro de 2002.

1-liberdade de organização; 2-liberdade de expressão; 3-direito de voto; 4-elegibilidade para cargos públicos; 5-direito de disputar o poder; 6-fontes alternativas de informação; 7-eleições livres e idôneas; 8-instituições que garantam manifestações da sociedade sobre as políticas governamentais.

Segundo Dallari, “O Estado Democrático é aquele em que o próprio povo governa, sendo evidente colocar o problema de estabelecimento dos meios para que o povo externar a sua vontade, através da representatividade”, ou seja, a eleição de um representante para realizar os ideais pretendidos pelos cidadãos. A democracia, na concepção de Tocqueville (ano), consiste na “equalização das condições. Democrática é a sociedade onde não subsistem distinções de ordens e de classes; em que todos os indivíduos que compõem a coletividade são socialmente iguais”. Para Japiassu e Marcondes²², a democracia é o “governo do povo, onde todos teriam direitos políticos iguais”.

Marcelo Jasmin²³ segue o raciocínio no mesmo sentido sobre a liberdade democrática:

A liberdade democrática moderna depende do fato político da existência pública dos indivíduos livres como cidadãos, da mobilização da vontade de cada um na formação da vontade soberana, o que introduz um elemento de atividade cívica como condição para a legitimidade do poder político igualitário livre.

A definição de democracia para Pedro Nunes²⁴ é considerada como:

Regime político originariamente criado em Atenas, no século IV a.C. e defendido por Platão e Aristóteles. Funda-se na autodeterminação e soberania do povo que, por sua maioria e em sufrágio universal, escolhe livremente os seus governantes e seus delegados às câmaras legislativas, os quais, juntamente com os membros do poder judiciário, formam os poderes institucionais, autônomos e harmônicos entre si, em que se divide o governo da nação, onde todos os cidadãos gozam de inteira igualdade perante a lei.

No mesmo sentido dos autores e dicionários já citados no que se refere o conceito de democracia, o dicionário da língua portuguesa estabelece que a democracia seja:

²² JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. Dicionário básico de filosofia. 5ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008.

²³ JASMIN, Marcelo. As Américas de Tocqueville: a comunidade e o autointeresse. In: SOUZA, Jessé. (Org.) Democracia hoje. Novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

²⁴ NUNES, Pedro. Dicionário de Tecnologia Jurídica. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1993.

Governo do povo; soberania popular; democratismo. Doutrina ou regime político baseado nos princípios de soberania popular e da distribuição equitativa de poder, ou seja, regime de governo que se caracteriza, em essência, pela liberdade do ato eleitoral, pela divisão de poderes e pelo controle da autoridade.

Ainda nesse mesmo contexto, também, é relevante acrescentar Maria Helena Diniz²⁵ que disciplina que é democracia, obtido do dicionário jurídico

Forma de governo em que há participação dos cidadãos, influência popular no governo através da livre escolha de governantes pelo voto direto. É o sistema que procura igualar as liberdades públicas e implantar o regime de representação política popular, é o Estado político em que a soberania pertence à totalidade dos cidadãos.

Com efeito, é apresentado na página virtual da embaixada americana, definições de democracia que são pertinentes a este estudo, como, a “democracia é o governo no qual o poder e a responsabilidade cívica são exercidos por todos os cidadãos, diretamente ou através dos seus representantes livremente eleitos”.

Por todos os conceitos de democracia expostos, ficam estabelecidos à relação entre os ideais de liberdade e igualdade, como também, entre o social, a democracia e o Estado. Sendo assim, a relação entre o Povo, Estado e Governo deve sempre preservar os ideais democráticos.

1.3 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA BRASILEIRA

O Brasil é um Estado Democrático de Direito, fato assegurado no prelúdio na Carta Magna²⁶ que atesta a igualdade a todo o cidadão:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia

²⁵ DINIZ, Maria Helena. Dicionário Jurídico. São Paulo: Saraiva, v.2, 1998. BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 10 Abr. 2015.

²⁶ Magna Carta (significa "Grande Carta" em latim), é um documento de 1215 que limitou o poder dos monarcas da Inglaterra, especialmente o do rei João, que o assinou, impedindo assim o exercício do poder absoluto. Considera-se a Magna Carta o primeiro capítulo de um longo processo histórico que levaria ao surgimento do constitucionalismo.

social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

Tal conjuntura é também sacramentada na Constituição Federal de 1988²⁷, no seu dispositivo 1º, que tem como finalidade identificar os valores políticos e sociais.

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.

De acordo com o artigo 5º da CF, “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. Dessa forma, a democracia só se faz valer quando todos têm assegurado o direito à igual participação, sem distinção de classe, gênero ou posição social. A confirmação da maioria valida o processo democrático, sendo possível a transição do que era apenas proposta de candidatos a cargos políticos à questões palpáveis de representantes eleitos para iniciar transformações nas áreas da política, econômica e social do país e seu desenvolvimento.

José J. Gomes (2012) enxerga a democracia na atualidade como “um dos mais preciosos valores da humanidade”. Tal afirmação é confirmada no “artigo XXI da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, e o artigo 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966, elevaram-na ao status de direitos humanos” (GOMES, 2012, p. 35).

Para que a democracia saia do campo teórico e seja efetivada, se faz necessária uma sociedade de posse de esclarecimento e de atitude, como exemplifica Ferreira Filho (2005: 102-103):

[...] longe de prosperar em qualquer solo, a experiência de um autêntico regime democrático exige a presença de alguns pressupostos. Há mister haver um certo grau de desenvolvimento social, de sorte que o povo tenha

²⁷ A constituição de 1988 é a atual carta magna da República Federativa do Brasil. Foi elaborada no espaço de 20 meses por 558 constituintes entre deputados e senadores à época, e trata-se da sétima na história do país desde sua independência. Promulgada no dia 5 de outubro de 1988, ganhou quase que imediatamente o apelido de constituição cidadã.

atingido nível razoável de independência e amadurecimento, para que as principais decisões possam ser tomadas com liberdade de consciência. (FERREIRA FILHO apud GOMES, 2008, p. 36).

Gomes (2012), aponta uma subdivisão desse regime de governo em 3 (três) grupos: democracia direta, indireta e semidireta. A primeira é o modelo clássico em que o povo participa diretamente da tomada de decisões: “As decisões são tomadas em assembleia pública, da qual devem participar todos os cidadãos” (2012, p. 38). A indireta (ou representativa) transfere o exercício do poder a outro cidadão: “Indireta é a democracia representativa. Nela os cidadãos escolhem aqueles que os representarão no governo. Os eleitos recebem um mandato. A participação das pessoas no processo político se dá, pois, na escolha dos representantes ou mandatários. A estes toca o mister de conduzir o governo, tomando as decisões político-administrativas que julgarem convenientes, de acordo com as necessidades que se apresentem.” (GOMES, 2012, p. 39). A terceira, semidireta (ou mista), é a assumida pelo Brasil e se parece com o segundo modelo apresentado visto que o povo escolhe um cidadão para representa-lo nas decisões político-administrativas e a gestão pública. Entretanto, se deferência em um ponto: “Todavia, são previstos mecanismos de intervenção direta dos cidadãos” (GOMES, 2012, p. 40).

Segundo José Afonso da Silva²⁸:

A democracia, em verdade, repousa sobre dois princípios fundamentais ou primários, que lhe dão a essência conceitual: a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo o poder emana do povo; b) a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular; nos casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da representação.

Pinto Ferreira²⁹ diz que: “de um modo geral, os direitos políticos são os que asseguram a participação do indivíduo no governo de seu país, seja votando ou sendo votado”. Observa-se então que o modelo de democracia indireta não seria possível na prática. Paulo Bonavides (ano) retrata o ponto de vista de Montesquieu³⁰ o qual falava que “o povo era excelente para escolher, mas péssimo para governar. Precisava o povo, portanto, de representantes, que iriam decidir e querer em nome do povo”. A participação do povo se torna então fundamental para o

²⁸ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 9ª edição, Malheiros.

²⁹ PINTO FERREIRA. Curso de Direito Constitucional, 8ª edição, Saraiva, 1996.

³⁰ Charles de Montesquieu foi um importante filósofo, político e escritor francês. Nasceu em 18 de janeiro de 1689, na cidade de Bordeaux (França). É considerado um dos grandes filósofos do iluminismo.

processo democrático. Então, o cidadão se torna ferramenta indispensável sendo possível utilizar-se dos instrumentos assegurados por lei do processo de legitimação do poder, instrumentos esses mostrados na Constituição Federal, artigo 14, afim de assegurar a vontade popular.

Art. 14 da CF:

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.

Com base no que foi dito anteriormente, o Estado Democrático respeita os direitos e estabelece uma ponte entre povo e governo, governo este que visa alcançar o objetivo democrático que é o bem comum. Nelson Oscar Souza³¹ define “o bem comum: consiste no conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana”; desse modo, o povo sentir-se-á participante do desenvolvimento do país.

Há ainda a possibilidade agregação de novos direitos e/ou ampliação de direitos já existentes, desde que a finalidade seja respeitar os princípios constitucionais, principalmente no que se refere ao princípio da Isonomia que garante condições de igualdade aos cidadãos.

1.4 DEMOCRACIA NO BRASIL – TRANSIÇÃO PARA O ESTADO DEMOCRÁTICO

A chamada Era Militar alastrou-se de 1964 a 1985, época difícil, truculenta, os chamados *anos de chumbo*, cujo ponto mais significativo dera-se com a edição do Ato Institucional 5.

Outorgou-se uma nova Constituição em 24 de janeiro de 1967. Quanto ao presidencialismo³², dispôs-se que Poder Executivo seria exercido pelo presidente da República auxiliado pelos ministros de Estado. Extinguiu-se o voto direto e popular para indicação da chefia do Executivo. Dispôs-se que o presidente seria eleito por um colégio eleitoral, “em sessão pública e mediante votação nominal”.

³¹ SOUZA, Nelson Oscar de. Manual de Direito Constitucional, 2ª edição, Forense, 1998.

³² O presidencialismo é um sistema de governo no qual o presidente da república é chefe de governo e chefe de Estado.

O colégio eleitoral seria composto por membros do Congresso Nacional e por delegados indicados pelas assembleias legislativas estaduais. Cada assembleia estadual indicaria três delegados e mais um por 500 mil eleitores inscritos no Estado. No entanto, nenhuma unidade da Federação poderia indicar menos do que quatro delegados. Mantinham-se as atribuições presidenciais clássicas.

No entanto, em 1968, como reação do governo a uma negativa do Congresso a requerimento para que se processasse o deputado Márcio Moreira Alves³³, revidou-se com a suspensão das garantias democráticas: editou-se o Ato Institucional 5, de 13 de dezembro de 1968. Trata-se do mais autoritário documento político que se tem conhecimento na história do Brasil, em termos de hipertrofia do Executivo central. É o extrato mais agressivamente concentrador de poder em mãos do presidente da República.

Assinado por Costa e Silva, Gama e Silva, Augusto Rademaker Grünewald, Aurélio de Lyra Tavares, Magalhães Pinto, Delfim Netto, Mário Andreazza, Ivo Arzua, Jarbas Passarinho, Leonel Miranda, Costa Cavalcanti, Edmundo Soares, Hélio Beltrão, Afonso Lima, e Carlos de Simas, o AI-5 retoricamente se baseia numa série de consideranda apocalípticos.

Manteve-se a Constituição de 1967. Ao presidente se concedia o poder de decretar o recesso do Congresso Nacional, das assembleias legislativas e das câmaras de vereadores, por Ato Complementar, em estado de sítio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados por ele próprio.

Poderia o presidente também, em nome de um imaginário interesse nacional, decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição então vigente. O presidente estava autorizado a nomear também interventores estaduais. Autorizava-se também ao presidente a suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais.

E ainda, mediante decreto, o presidente poderia demitir, remover, aposentar ou pôr em disponibilidade servidores públicos, assim como empregados de autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e demitir, transferir para a reserva ou reformar militares ou membros das polícias militares, assegurados, quando fosse o caso, vencimentos e vantagens proporcionais ao tempo de serviço. Usou-se muito da prerrogativa.

³³ É lembrado como o provocador do AI-52, ao proferir no início de setembro de 1968, como deputado, um discurso no Congresso Nacional em que convocava um boicote às paradas militares de celebração à Semana da Pátria e solicitava às jovens brasileiras que não namorassem oficiais do Exército.

A autoridade presidencial era intocável. Pelo AI-5, o presidente ganhava competência para decretar o estado de sítio e prorrogá-lo, fixando o respectivo prazo. E ainda, o presidente poderia, após investigação, decretar o confisco de bens de todos quantos tivessem enriquecido, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, inclusive de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, sem prejuízo das sanções penais cabíveis, na exata expressão do documento de exceção aqui analisado.

Suspendeu-se a garantia do *Habeas Corpus*³⁴, nos casos de crimes políticos, de crimes contra a segurança nacional, bem como nos casos de crimes contra a ordem econômica e social e contra a economia popular. Por fim, o ato excluía de qualquer apreciação judicial tudo o que em seu nome praticado.

A ditadura esgotou-se pela própria seiva e pela incapacidade de gerir os graves problemas que agitaram o país. Operou-se uma distensão “lenta, gradual e segura”, na expressão de um historiador e testemunha ocular:

Após o governo Médici, ocorre forte inflexão da trajetória política e econômica do Brasil. Na economia, a nova realidade mundial decorrente da crise do petróleo obriga o país a substituir o dinâmico modelo econômico que vigorara até 1967. A velha restrição do balanço de pagamentos sobre o desenvolvimento da economia volta a se impor. O país vai enfrentar longo período de ajustamento, redefinição de prioridades, grave endividamento externo, flutuações de desempenho, dificuldades inflacionárias e, mais tarde, recessão. No campo político, a inflexão é no sentido de liberalização, processo que começa no Governo Geisel e se arrasta por doze anos, até o final do governo Figueiredo, em 1985, quando o país volta à democracia política, sob governo civil.

Ao fim do governo Figueiredo o colégio eleitoral que ainda operava (uma campanha em favor de imediatas eleições presidenciais com voto direto fracassou) elegeu o mineiro Tancredo Neves como presidente que, por complicações de saúde, não tomou posse, falecendo logo em seguida. Seu vice, o maranhense José Sarney, no entanto, leu ao Ministério um manifesto redigido pelo presidente eleito, mas não empossado, e ainda hospitalizado, no qual se retoma uma percepção positiva de unidade:

O Povo brasileiro terá o Governo que exigiu e que não se teria viabilizado sem o seu apoio inequívoco. E sabem os seus Ministros que este será um só governo, que o Presidente não admitirá que se divida, que se desuna, que se

³⁴ Habeas corpus significa "que tenhas o teu corpo", e é uma expressão originária do latim. Habeas corpus é uma medida jurídica para proteger indivíduos que estão tendo sua liberdade infringida, é um direito do cidadão, e está na Constituição brasileira.

descoordene e assim reduza a sua capacidade de agir na busca das soluções para os grandes problemas nacionais. Como Presidente da República não fugirei a meu dever de estabelecer as diretrizes que presidirão os esforços da administração pública no cumprimento de sua missão (...) Os Ministros serão meus colaboradores na formulação dessas diretrizes e dessas políticas e, uma vez decididas, serão responsáveis por sua implementação, em um esforço para o qual não lhes faltarão jamais o apoio e o respaldo presidencial.

Esse fragmento de Tancredo Neves identifica os termos exatos de um presidencialismo de articulação institucional, aqui defendido. Falava-se de “um só governo”, que o “presidente não admitirá que se divida, que se desuna, que se descoordene”, o que reduziria “sua capacidade de agir na busca das soluções para os grandes problemas nacionais”; menciona-se que o presidente iria “estabelecer as diretrizes”, que os ministros seriam responsáveis pela formulação. Esse modelo não caracteriza autoritarismo, rigor ou qualquer ação de enfrentamento para com os demais poderes da República.

José Sarney governou, com a morte de Tancredo. Forte pressão popular redundou também na convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. O debate em torno da opção presidencialismo ou parlamentarismo foi retomado. Os constituintes optaram por um plebiscito, mais tarde realizado, e que apontou a definitiva vitória do sistema de governo presidencialista.

O presidencialismo, em princípio, realiza, na essência, o modelo de tripartição dos poderes, na medida em que isola o Executivo de um imediato controle do Legislativo. No modelo parlamentarista, por outro lado, os sistemas Executivo e Legislativo atuam conjuntamente, quando este último indica o chefe daquele primeiro. Porém, a fórmula de iniciativa privativa de algumas matérias de lei, em favor do presidente, subverte novamente o modelo, bem como na hipótese de medidas provisórias, mesmo depois da promulgação da Emenda Constitucional 32, de 11 de setembro de 2001. É este o modelo atual.

O presidente possui hoje mais poderes do que detinha, por exemplo, na Constituição de 1946³⁵; exemplifica-se com a possibilidade que tem, no sentido de solicitar urgência na apreciação de algumas matérias. E assim,

O procedimento de urgência tem papel proeminente no processo legislativo brasileiro. A Constituição de 1988 fornece ao presidente o poder de conferir unilateralmente status de urgência a projetos de sua própria iniciativa, implicando que a Câmara e o Senado têm, sucessivamente, 45 dias para

³⁵ A Constituição de 1946 foi promulgada em 18 de setembro de 1946 sendo construída com um corpo de 218 artigos; somando-se mais 36 artigos nas ADCTs1. Bastante avançada para a época, foi notadamente um avanço da democracia e das liberdades individuais do cidadão

votá-los, período após o qual o projeto é automaticamente incluído na ordem do dia e a deliberação sobre outras leis é suspensa, de modo que a votação possa ser concluída (...).

Roberto Mangabeira Unger³⁶ apresentou convincente justificação para o fato de que houve a definitiva opção pelo presidencialismo, por parte do eleitorado brasileiro:

Há muitos argumentos pseudo-eruditos em favor da implantação do regime parlamentarista no Brasil. O motivo mais forte do interesse, porém, é que a eleição presidencial faz a elite brasileira sofrer periodicamente susto intolerável. É o conflito eleitoral menos controlado e mais imprevisível, sobre o poder mais importante. Eles não aguentam mais. Melhor concentrar o poder na classe política e negociar soluções consensuais de governo, sem ter de contar com a possibilidade de surpresas desagradáveis nem ter de trabalhar para contê-las. O eleitorado rejeitou o parlamentarismo porque nele percebeu, tentativa de confisco da soberania popular.

O presidente enfrenta, às vezes, Congresso hostil, de quem deve se aproximar, de onde se origina o presidencialismo de coalização, na tipologia conceitual de Sérgio Abranches. E pode enfrentar também resistência interna, por setores ministeriais que defendem agendas distintas, e não conciliáveis, a exemplo de questões afetas a desenvolvimento sustentável e que dividem, de algum modo, o Ministério das Minas e Energia do Ministério do Meio Ambiente. E ainda enfrenta miríade de compreensões diversas, de um mesmo problema, o que aqui se denomina de *vontades corporativas*, com base em expressão e em conceito formulado por Rousseau.

Não se trata da defesa de um presidencialismo imperial. O que se vê, ao longo da experiência presidencialista brasileira é um quadro nítido. De 1889 a 1894 havia muita incerteza e muita cizânia interna. De 1894 a 1930 grupos agroexportadores fizeram da presidência instrumento de projetos localizados, de acumulação capitalista. De 1930 a 1946 viveu-se brutal ampliação da atuação presidencial, camuflada na divisão de benefícios trabalhistas e assistenciais.

De 1946 a 1964 a presidência tornou-se refém de projetos populistas, ainda que indicativos de algum nacionalismo e de um incipiente desenvolvimentismo. De 1964 a 1985 a presidência retomou um sentido de hipertrofia, sustentado na distribuição de benesses a um mandarinato. De 1985 a 1988 viveu-se intensa transição, marcada pela retomada de rumos.

³⁶ UNGER, Roberto Mangabeira. O Direito e o Futuro da Democracia, São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

De 1988 até os dias de hoje tenta-se definir um modelo presidencialista brasileiro que possa deter agilidade e instrumentos para atender às promessas feitas, e sagradas nas urnas.

CAPÍTULO II – PRINCÍPIOS QUE REGEM O DIREITO ELEITORAL NO BRASIL

2.1 PRINCÍPIOS GERAIS DO DIREITO

Os princípios são de extrema relevância no seio social. Afirmam-se como basilares em nosso ordenamento. Dentre eles, são percebidos alguns princípios exclusivos do direito eleitoral. Entretanto, a priori cabe discorrer apenas sobre os princípios em geral. Afinal, a inclusão dos mesmos, explícita ou implicitamente, constitui e completa o ordenamento jurídico, sejam eles constitucionais ou não. Inserem-se no sistema normativo com o fito de regulamentar os casos abstratos e suprir suas lacunas.

Aduz Gomes (2012, p. 33) que “a palavra princípio não é unívoca, tendo acumulado diversos sentidos ao longo da história. Em geral, refere-se à causa primeira, à razão, à essência ou ao motivo substancial de um fenômeno; significa, ainda, os axiomas, os cânones, as regras inspiradoras ou reitoras que presidem e alicerçam um dado conhecimento.”.

São “indiscutíveis suas vantagens operacionais para o sistema jurídico. É que assim ocorrendo, torna-se mais visível, facilitando sua aplicação pelo operador do Direito” (GOMES, 2012, p. 34). Para Miguel Reale, citado por Gomes (2012), os princípios têm duas significações, uma moral e outra lógica.

A primeira refere-se às virtudes ou às qualidades apresentadas por uma pessoa. Quando se diz que alguém tem princípios, quer-se dizer que é virtuoso, possui boa formação ética, é honesto, diligente e probo; nele se pode confiar. Já sob o enfoque lógico, os princípios são identificados como verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. (GOMES, 2008, p.23).

Conforme Barros (2009), os princípios gerais do Direito distinguem-se dos princípios constitucionais pela sua incidência em generalidade absoluta. “Seu fato gerador é a convicção social da época, que vai influir na elaboração da Constituição. Esses princípios entram para preencher a vaguidade das normas, e não como um Direito supraconstitucional.” (BARROS, 2009, p. 173).

Ainda que influenciadores da vida social, os princípios não são algo engessado. Mais ainda, não são predeterminados, não obedecem a uma forma rígida, tal com o direito positivado. Vilhena, citado por Barros (2009) distingue norma de princípio, revelando que “embora contenham um preceito e até um comando, separa-os a inexistência de forma no

princípio e sua assistemática, como diversamente ocorre com a norma, que se reveste de forma e, em geral, incrusta-se em um sistema.” (p. 175).

Inclusive, aponta que a distinção que “mais aclara entre ambas é a que considera princípios como conceitos ou normas fundamentais e abstratos, tenham sido ou não objeto de formulação concreta e à regra, como a locução concisa e sentenciosa que serve de expressão a um princípio jurídico. Além disso, a palavra princípio tem uma significação originariamente filosófica; a voz regra tem um sentido predominantemente técnico” (BARROS, 2009, p. 176).

Entretanto, “princípios podem ser infringidos. Isso ocorre com frequência. Mas, certamente, tal infringência, é muito mais grave que a transgressão de uma regra positivada, pois a desatenção a um princípio implica ofensa não apenas a específico mandamento obrigatório, mas a todo sistema de comandos, aos fundamentos em que a norma ou o próprio ordenamento encontram-se assentados” (GOMES, 2012, p. 34).

Demonstrada a importância dos princípios em geral, passasse à análise dos princípios do direito eleitoral.

2.2 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO DIREITO ELEITORAL

De acordo com José Jairo Gomes (2008), são princípios do Direito Eleitoral a Democracia, democracia partidária, Estado Democrático de Direito, poder soberano, republicano, federativo, sufrágio universal, legitimidade, moralidade, probidade, igualdade ou isonomia. Entretanto, vamos nos ater aos seguintes: Democracia, Democracia Partidária, Estado Democrático de Direito, e Republicano.

2.2.1 Princípio da Democracia

Como discorre José J. Gomes (2012), este é ‘um dos mais preciosos valores da humanidade’. O fundamento normativo para a afirmação “é que o artigo XXI da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, e o artigo 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966, elevaram-na ao status de direitos humanos” (GOMES, 2012, p. 35).

Mesmo sendo esse um princípio de relevante importância e grande aplicação, é possível notar que existem Estados que o manipulam, mascarando regimes totalitários com uma falsa face democrática. Gomes (2012) expõe que a não precisão do que é democracia

abre possibilidade de construção “de diferentes concepções de democracia, exemplo da liberal, cristã, marxista, social, neoliberal, representativa.” (GOMES, 2012, p. 36). Como já dito anteriormente, a efetivação da democracia depende de uma sociedade com esclarecimento e ativa, se não

segundo ensina Ferreira Filho (2005: 102-103), longe de prosperar em qualquer solo, a experiência de um autêntico regime democrático exige a presença de alguns pressupostos. Há mister haver um certo grau de desenvolvimento social, de sorte que o povo tenha atingido nível razoável de independência e amadurecimento, para que as principais decisões possam ser tomadas com liberdade de consciência. (FERREIRA FILHO apud GOMES, 2008, p. 36).

Ainda segundo Gomes (2012), a Democracia se faz possível apenas com a participação popular, enxergando uma subdivisão da mesma em 3 (três) grupos: democracia direta, indireta e semidireta – grupos esses já aludidos anteriormente no presente trabalho. Desse modo, não é possível imaginar falar em Estado Democrático de Direito sem os mecanismos garantidores do exercício da Democracia, seja ela direta, indireta ou semidireta.

2.2.2 Princípio da Democracia Partidária

Conforme estatuído na carta Magna: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Art. 1º, Parágrafo Único, BRASIL, 2013). Ora, tal preceito constitucional informa que se está diante de uma Democracia Representativa. Como tal, necessária é a atuação do povo na condução do Estado.

Segundo Gomes (2012, p 39):

A Democracia autêntica requer o estabelecimento de debate público permanente acerca dos problemas relevantes para a vida social”, porém, atualmente é impossível que os cidadãos exerçam diretamente a democracia. Não se faz viável que em um Estado bilhões de pessoas tenham que se reunir em um único lugar para produção legislativa, por exemplo. Por esse motivo, essa representação acontece por meio dos partidos políticos. Desse modo, “O esquema partidário é assegurado pelo artigo 14, § 3º, V da Lei Maior, que erigiu a filiação partidária como condição de elegibilidade. Assim, os partidos políticos detêm o monopólio das candidaturas, de sorte que, para ser votado, o cidadão deve filiar-se. Inexistem no Brasil as candidaturas avulsas.

Para explicar acerca do conceito de partido político, Daniela Wochnicki faz uso da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95, art. 1º): “Partido Político é pessoa jurídica de direito privado. Destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal” (Lei 9.096/95, art. 1º). (WOCHNICKI, 2013, p. 16)

Conforme Paulo Bonavides apud Luciana Xavier, “Partido Político é uma organização de pessoas que, inspirados por ideias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meio legais, e nele consertar-se para a realização dos fins propugnados.” (BONAVIDES apud XAVIER, 2013, p. 1). Fala ainda,

constituem uma organização (instituição dotada de regras próprias), criada com personalidade própria com intuito de permanência (continuidade ao tempo), formada por pessoas (eleitores) que, comungando de uma mesma ideologia, pretendem tomar legalmente o poder político governamental. Note-se que o inciso V do art. 1º de nossa Lei Fundamental adota o sistema eleitoral denominado pluripartidarismo, isto é, a existência de vários partidos políticos, inclusive daqueles que fazem oposição: o Estado Democrático de Direito admite o dissenso, a existência de várias correntes ideológicas e a alternância. (XAVIER, 2013, p. 1).

O TSE³⁷ e o STF³⁸ afirmam que o mandato eletivo a elas pertence tamanha a importância das agremiações políticas. Por consequência, “se o mandatário se desliga da agremiação pela qual foi eleito, perde igualmente o mandato, salvo se houver justa causa.” (GOMES, 2012, p. 39). Fica claro então, diante do exposto, que os partidos políticos têm substancial importância para a realização da democracia.

2.2.3 Estado Democrático de Direito

Diante da importância, faz-se necessário citar a Carta Maior para a análise desse princípio:

³⁷ O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), órgão máximo da Justiça Eleitoral, exerce papel fundamental na construção e no exercício da democracia brasileira. Suas principais competências estão fixadas pela Constituição Federal e pelo Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15.7.1965).

³⁸ O Supremo Tribunal Federal é o órgão de cúpula do Poder Judiciário, e a ele compete, precipuamente, a guarda da Constituição, conforme definido no art. 102 da Constituição Federal. É composto por onze Ministros, brasileiros natos, escolhidos dentre cidadãos com mais de 35 e menos de 65 anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada, e nomeados pelo Presidente da República, após aprovação da escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

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.” (BRASIL, 2013).

O conceito de Estado Democrático de Direito está atrelado à ordem jurídica que o instituiu, seja ele entendido como poder institucionalizado ou enquanto sociedade politicamente organizada. Desse modo, os critérios do Direito pautam a sociedade instaurada por mandamento Constitucional, sendo o caso da sociedade brasileira que segue aos preceitos trazidos pela Carta Magna de 1988.

Fora isso, “os cidadãos dele [Estado] participam, sendo seus artífices e destinatários principais de suas emanções. Assim, os próprios cidadãos são responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas.” (GOMES, 2012, p. 41).

Desta feita, o elemento democrático cunhado na expressão ora trabalhada [Estado Democrático de Direito] não se restringe ao voto, ao exercício dos direitos políticos, como possa aparentemente transparecer. O que se propõe é uma nova forma de interpretar as funções do Estado e do próprio conceito de democracia. (XIMENES, 2013, p. 7)

Citado por Ximenes, Zimmermman observa que constituem:

as [...] características básicas do Estado Democrático de Direito, tendo em vista a correlação entre os ideais de democracia e a limitação do poder estatal:

- a) soberania popular, manifestada por meio de representantes políticos;
- b) sociedade política baseada numa Constituição escrita, refletidora do contrato social estabelecido entre todos os membros da coletividade;
- c) respeito ao princípio da separação dos poderes, como instrumento de limitação do poder governamental;
- d) reconhecimento dos direitos fundamentais, que devem ser tratados como inalienáveis da pessoa humana;
- e) preocupação com o respeito aos direitos das minorias;
- f) igualdade de todos perante a lei, no que implica completa ausência de privilégios de qualquer espécie;
- g) responsabilidade do governante, bem como temporalidade e eletividade desse cargo público;

- h) garantia de pluralidade partidária;
- i) “império da lei”, no sentido da legalidade que se sobrepõe à própria vontade governamental. (2013, p. 8)

Com base no que fora dito, nota-se que o conceito incita a confirmação dos direitos fundamentais e sociais.

2.2.4 Princípio Republicano

Nesse princípio temos a representação da forma de governo adotada pelo Brasil. Segundo José Jairo Gomes (2012), as formas de governo significam o modo de atribuição do poder político-estatal. O autor afirma os fundamentos da república, entre eles a eletividade, a temporalidade no exercício do mandato e a alternância de pessoas no comando do Estado. Após citar Ruy Barbosa, ele indica que não é o fato de coexistirem três poderes independentes e harmônicos que consolida o princípio republicano, e fica claro que a periodicidade das eleições faz parte da forma republicana.

Assim, por força do princípio republicano, de tempos em tempos devem os mandatos ser revogados coma realização de novas eleições. Nesse sentido, reza o artigo 83 da Constituição Federal que o mandato do Presidente da República é de quatro anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao de sua eleição. No mesmo sentido, o mandato de Governador (CF, art 28), de Prefeito (CF, art 29, I), de Deputado Estadual (CF, art 27, §1º), de Vereador (CF, art 29, I), de Deputado Federal (CF, art 44, parágrafo único) e de Senador, cujo mandato é de oito anos (CF, art 46, §1º) (GOMES, 2008, p. 33).

O princípio Republicano é efetivado através da eleição popular e periódica.

2.3 O ESTADO DEMOCRÁTICO

Nas palavras de Geraldo Ataliba ³⁹: “a simples menção ao termo república já evoca um universo de conceitos, intimamente relacionados entre si, sugerindo a noção do princípio jurídico que a expressão quer designar. Dentre tais conceitos, o de responsabilidade é essencial. Regime republicano é regime de responsabilidade. Os agentes públicos respondem pelos seus atos. Todos são assim, responsáveis”.

³⁹ ATALIBA, Geraldo. São Paulo, Malheiros Editores, 2009.

Segundo a Constituição Federal:

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.

Alternância do exercício do poder, pela temporariedade de exercício do poder e pelo regime representativo é característica também de nossa república; ao contrário da monarquia que detinha o poder político somente ao soberano, sem responsabilizar-se por seus atos e possuindo vitalidade na função. Caracteriza-se também por possuir mais de um nível de Poder, representado assim por União, Estados e Municípios, fracionando o exercício do Poder do Estado e descentralizando a política. Cada uma das partes da federação tem suas competências delimitadas no texto constitucional, garantindo um maior controle da sociedade sobre o exercício e os exercentes do Poder Político.

Também na redação do art. 1º, os constituintes optaram pela consagração nome Brasil. Denominação conhecida mundialmente e formada no caminhar histórico da formação de sua unidade territorial. Creio que não há muito que acrescentar que não seja do conhecimento de todos, a origem do nome Brasil já nos foi apresentada desde o início de nossos estudos, ainda no 1º grau.

Prosseguindo no entendimento do artigo primeiro, observamos que esse Brasil é formado pela “união indissolúvel” dos entes que compõem a federação. De maneira sucinta podemos afirmar que quis o legislador originário preservar a integridade nacional, impedindo qualquer hipótese de divisão territorial e política, não aceitando outra soberania em solo brasileiro. Prevê ainda o artigo transcrito, que o Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito.

A palavra *rechtsstaat*⁴⁰, correspondente a Estado de Direito, aparece no início do século XIX no direito constitucional alemão. No dizer do professor português José Joaquim

⁴⁰ *Rechtsstaat* é uma doutrina de pensamento jurídico europeu continental, originalmente emprestado da jurisprudência alemã, que pode ser traduzido como "estado legal", "estado de direito", "estado de justiça", ou

Gomes Canotilho (ano), talvez o maior constitucionalista vivo, “o Estado de Direito começou por ser caracterizado, em termos muito abstratos, como ‘Estado da Razão’, ‘estado limitado em nome da autodeterminação da pessoa’. No final do século, estabilizaram-se os traços jurídicos essenciais deste Estado: o Estado de Direito é um Estado Liberal de Direito. Contra a idéia de um Estado de Polícia que tudo regula e que assume como tarefa própria a prossecução da ‘felicidade dos súditos’, o Estado de Direito é um Estado Liberal no seu verdadeiro sentido”.

Portanto, a origem do Estado de Direito reside nos ideais dos Estados liberais, sofrendo salutar mitigação em seu sentido originário com o surgimento dos ideais sociais, reproduzidos através nas chamadas Constituições sociais a partir do início do século XX.

Num conceito formal podemos dizer que Estado de Direito “Implica na constituição de Estados limitados pelas regras jurídicas que marcam seu fundamento...a doutrina reconhece, internacionalmente, o Estado de Direito como aquele no qual a legalidade é critério observado pelo exercício do poder” (Júlio Aurélio Vianna Lopes - ano)

Quanto à opção por ser um Estado Democrático, Nagib⁴¹ afirma que “a Constituição é, talvez, redundante, no emprego da expressão ‘Estado Democrático de Direito’, porque já estão indissociáveis as ideias de prévia regulamentação legal e democracia”.

Para os mais formais, Aurélio Buarque de Holanda Ferreira ⁴²define em seu dicionário da língua portuguesa a palavra democracia da seguinte forma: “Doutrina ou regime político baseado nos princípios da soberania popular e da distribuição eqüitativa do poder, ou seja, regime de governo que se caracteriza em essência, pela liberdade eleitoral, pela divisão dos poderes e pelo controle da autoridade”. É o conceito de democracia um dos mais difíceis de ser formulado, existindo inúmeras visões e teorias quanto a sua elaboração, visto estar ligado diretamente aos valores ideológicos de quem o formule.

Reafirmando a idéia inicial de Nagib, sobre o Estado constitucional democrático afirma Canotilho⁴³:

"estado baseada na justiça e integridade". É um "Estado de direito", no qual o exercício do poder governamental é limitado pela lei. É o oposto do Obrigkeitsstaat.

⁴¹ NAGIB, Slaibi Filho; GOMES, Priscila Pereira Vasques, “Vocabulário Jurídico”. Rio de Janeiro, ed; Forense, 2014.

⁴² A preocupação pela língua portuguesa, a paixão pelas palavras levou-o à imensa tarefa de elaborar o próprio dicionário, e esse trabalho lexicográfico ocupou-o durante muitos anos. Finalmente, em 1975, saiu o Novo dicionário da língua portuguesa, conhecido por todos como o dicionário Aurélio.

⁴³ CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª ed., Coimbra: Almedina, 2003, p.100).

O Estado Democrático é ‘mais’ do que Estado de Direito. O elemento democrático não foi apenas introduzido para ‘travar’ o poder (to check the power); foi também reclamado pela necessidade de legitimação do mesmo poder (to legitimize State power). Se quisermos um Estado constitucional assente em fundamentos metafísicos, temos de distinguir claramente duas coisas: (1) uma é a legitimação do direito, dos direitos fundamentais e do processo de legitimação do sistema jurídico; (2) outra é a da legitimação de uma ordem de domínio e da legitimação do exercício do poder político. O Estado ‘impolítico’ do Estado de Direito não dá resposta a este último problema: donde vem o poder. Só o princípio da soberania popular segundo o qual ‘todo poder vem do povo’ assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular. Assim, o princípio da soberania popular concretizado segundo procedimentos juridicamente regulados serve de ‘charneira’ entre o ‘Estado de Direito’ e o ‘Estado Democrático’ possibilitando a compreensão da moderna fórmula Estado de Direito Democrático.

Afirma-se então que o Brasil é um Estado de Direito porque possui nas leis a limitação do exercício do poder político e, é um Estado Democrático porque o poder político é subordinado a soberania popular. Entende-se que esse Estado Democrático de Direito possui alguns fundamentos expressos e numerados, não exaustivos, entretanto, quanto a outros princípios existentes na própria Constituição.

São fundamentos destacados:

Soberania: A expressão deve ser analisada sob duas óticas, vez que a soberania pode ser considerada o principal atributo da existência do próprio Estado.

Sob o ponto de vista interno, é a afirmação da existência de um só Poder, insubordinado a qualquer outro poder ou organização, é a própria existência de um Estado que se faz presente pela efetividade das leis, dos atos administrativos e das decisões judiciais. “Se o exercício do poder é condicionado, não é poder soberano”.

Observe a afirmação quanto a existência de um só Poder, havendo, todavia, a divisão (horizontal) dos Órgãos do Poder para o exercício de suas funções (Legislativo, Executivo e Judiciário). Importante tal observação, para que seja compreendido desde logo que o Poder Político não se divide, é uno e soberano e indelegável de regra, o que existe verdadeiramente é a divisão de suas funções, exercida pelos Órgãos desse Poder.

Sob o ponto de vista externo, é a representação da soberania do povo brasileiro nas relações com outras soberanias. É a manifestação da vontade nacional nas questões internacionais, de forma livre e incondicionada a qualquer outro Estado.

Cidadania: Conceitualmente é o exercício pleno de vários tipos de direitos civis, políticos e sociais. Também no mesmo sentido amplo, são os deveres que regem e definem a situação dos habitantes do Brasil.

É a cidadania o conjunto de direitos e liberdades políticas sociais e econômicas, já estabelecidos ou não pela legislação. Nas palavras de Dalmo de Abreu Dallari, “a cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social”.

Dignidade da pessoa humana: Valores que vão além do querer do indivíduo, valores intocáveis e assegurados na Constituição para um efetivo exercício do Estado Democrático de Direito.

O respeito à condição humana deve ser superior a qualquer outro interesse do Estado, que deve se subordinar e adequar a esse querer constituinte. É fundamento, portanto, não pode ser tratado de maneira secundária. Da mesma forma que condenados custodiados pelo Estado devem receber tratamento digno e superior ao mínimo aplicado aos animais de um zoológico, também os idosos não devem estar subordinados aos desarranjos administrativos que por vezes os colocam com aposentadorias aviltantes ou abandonados em filas de recadastramento em pleno sol de meio dia, ainda, a dignidade de estar presente desde a condução em transportes coletivos para os deficientes físicos até a recepção numa delegacia policial de um cidadão que tenha sofrido um atentado.

Em suma, no dizer simples de Willian Lofy, “podemos dizer que a Dignidade da Pessoa Humana está na qualidade intrínseca e indissociável de todo ser humano, por este ser titular de direitos e deveres fundamentais, que, sendo respeitados e assegurados pelo Estado, proporcionam condições mínimas para uma vida digna em harmonia com os demais seres humanos”.

Valores sociais do trabalho e da livre iniciativa: As atividades produtivas devem cumprir seu papel social, deve prestigiar a própria existência da propriedade e dos frutos que possam advir dessa opção, mas nunca pode se sobrepor a cidadania e a dignidade humana, muito pelo contrário, sendo parte integrante do próprio exercício desses direitos.

Por ser uma função de suma importância ao desenvolvimento do país e por ser a fonte de subsistência dos membros da sociedade, este princípio está inserido como norma

fundamental de estruturação da sociedade brasileira em que é protegido o trabalho em todas as suas escalas (empregado, empregador, etc...).

É através do trabalho que se fomenta o crescimento da sociedade e da prosperidade coletiva e através da livre iniciativa que optou o constituinte para o desenvolvimento, bem estar e justiça social.

Pluralismo político: Pode ser resumido pelo respeito e direito a manifestações de todas as manifestações ideológicas e sua convivência no campo democrático. Não há veto ou censuras ao livre pensar e a manifestação, desde que não atentatórias a própria existência da democracia ou aos princípios fundamentais consagrados em todo o texto constitucional.

É o princípio que garante a todas as pessoas o direito de participar do destino político de país, em que todos são livres para manifestar suas concepções filosóficas e políticas, tendo a liberdade de se organizar ou de participar de algum partido político.

Reafirmando e ressaltando o princípio democrático (governo do povo e pelo povo) contido o caput do art. 1º, optou o povo brasileiro pela democracia representativa indireta como regra, onde o Poder Político é exercido em seu nome (titulares do Poder Político) através de seus representantes (exercentes), escolhidos e legitimados através de processos eleitorais.

Inobstante a fórmula principal escolhida, consagra o texto constitucional também a participação popular no exercício do poder pela via direta, nos termos previstos na própria Constituição, prevendo tal manifestação através do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular na propositura de leis, institutos que serão objetos de apreciação em outra oportunidade.

2.4 PRINCÍPIO REPUBLICANO

Por ser um Princípio Político-Ideológico, o Princípio Republicano ocupa o lugar mais estratégico no ordenamento jurídico brasileiro – está previsto no primeiro artigo da Constituição - e nos ordenamentos jurídicos daqueles estados que são – ou operam como – repúblicas. O Estado de Direito é fundado na existência de um conjunto de normas (ordenamento jurídico).

Esse ordenamento jurídico não é somente um simples agrupamento de normas esparsas, fruto da vontade do poder constituído naquele momento. Ou seja, nos países em que a República e o Estado Democrático de Direito são valores fundamentais para todo o sistema

de organização jurídica, seu ordenamento jurídico é um sistema aberto de normas que podem ser princípios ou regras. Em outras palavras, princípios e regras são espécies do gênero norma.

Como mencionado acima, ao mesmo tempo em que é um fato consabido, as normas de um sistema podem revelar-se tanto sob a forma de princípios, como de regras. Regras são normas que, verificados determinados pressupostos, exigem, proíbem ou permitem algo em termos definitivos, sem qualquer exceção. Princípios são normas que exigem a realização de algo, da melhor forma possível, de acordo com as possibilidades fática e jurídica. Os princípios não proíbem, permitem ou exigem algo em termos de “tudo ou nada”. Impõem a otimização de um direito ou de um bem jurídico, tendo em conta a “reserva do possível”, fática ou jurídica. Um modelo ou sistema constituído somente por regras resultaria em um ordenamento jurídico de limitada racionalidade prática. Exigiria uma exaustiva e completa legislação, necessitando fixar todas as alternativas de premissas e resultados das regras jurídicas.

Os princípios têm função normogenética e sistêmica: são os fundamentos de regras jurídicas e têm uma idoneidade irradiante que lhes permite ligar objetivamente todo o sistema constitucional. Os princípios são normas jurídicas com um alto grau de abstração, enquanto que as regras possuem uma abstração relativamente reduzida. A ordem jurídica é, normalmente, portanto, um entrelaçado de regras e princípios.

No Brasil, como em outros países do lado ocidental, os princípios constitucionais, por serem a expressão dos valores fundamentais da Sociedade criadora do Direito, fazem com que a Constituição não seja somente um aglomerado de normas jurídicas, e sim a concretização dos valores daquele ordenamento jurídico, devendo haver uma total harmonia entre os princípios e regras, por serem essas espécies do gênero norma.

Os princípios constitucionais são instrumentos superiores para a interpretação, aplicação e mutação constitucional; mais ainda, o Princípio Republicano, princípio político-ideológico, que é o valor mais elevado inscrito na Constituição da República Federativa do Brasil. O Princípio Republicano foi a opção feita pelos constituintes brasileiros originários de 1988, que o estabeleceram como o fundamento de todo sistema normativo e como balizador da criação do espaço público.

O Princípio Republicano matiza os demais valores jurídicos nos ordenamentos nos quais é adotado e isso acontece inclusive naqueles países nos quais ele não é expressamente previsto. As “monarquias republicanas” europeias são os melhores exemplos. Para melhor

entender a posição do Princípio Republicano no ordenamento jurídico brasileiro, vale trazer a proposta que divide os princípios constitucionais em três tipos: os Político-Ideológicos, os Fundamentais Gerais e os Específicos.

Os princípios constitucionais Político-Ideológicos são aqueles que possuem dimensão axiológica fundamental. Pode-se dizer que funcionam como os “princípios dos princípios”. Eles possuem o condão de orientar os demais princípios inscritos na Constituição. Antes de todos está o Princípio Republicano, por ser um Princípio Constitucional que funciona como a base de todo ordenamento jurídico.

Já os princípios constitucionais Fundamentais Gerais, apesar de sua generalidade, possuem um razoável grau de concretude e aplicabilidade. Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, esses princípios constitucionais aparecem no art. 5º e seus muitos incisos. Por fim, os princípios constitucionais específicos são aqueles que orientam um determinado ramo do Direito ou matéria constitucional específica. Na Constituição da República Federativa do Brasil, por exemplo, a maioria dos capítulos nela tratada possui princípios específicos. No ordenamento jurídico brasileiro, considerando-se a classificação abordada acima, o Princípio Republicano é o Princípio Político-Ideológico reitor, porquanto possui o valor mais elevado entre todos aqueles inscritos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Como já comentado anteriormente e como ficará patente mais adiante, o Princípio Republicano matiza os demais valores jurídicos nos ordenamentos jurídicos nos quais é realmente adotado. Isso acontece também até onde ele não é explicitamente adotado. As “monarquias republicanas” europeias são os melhores exemplos disso. Portanto, com esse rápido posicionamento do Princípio Republicano no concerto dos Princípios Constitucionais, podem-se estabelecer os mínimos parâmetros para a sua conceituação e caracterização.

A revisão até aqui realizada teve como escopo, principalmente, demonstrar que a evolução do conceito de República e, por consequência, o de Princípio Republicano, implica o estabelecimento do Interesse da Maioria, com o consequente caráter derogatório e pretoriano do Estado Constitucional Moderno. A República, a partir de meados do Século XX, deveria passar a ser o principal contraponto ao individualismo asséptico do liberalismo. E, atualmente, deveria ser o contraponto ao capitalismo “desterritorializado” da globalização. A republicanização da globalização.

No Brasil, a forma republicana de governo foi adotada em 15 de novembro de 1889, estando isso expresso, desde então, no artigo 1º das constituições brasileiras, já tendo sido

princípio constitucional intangível. Desde a primeira Constituição Republicana, o Princípio Republicano passou a ser o mais importante e decisivo do ordenamento jurídico brasileiro. O real significado do Princípio Republicano permite que se estabeleçam hipóteses e que se possam propor desdobramentos para todo o Direito Público, com uma melhor e mais segura compreensão do conteúdo, sentido e alcance de todos os seus institutos. A República é uma espécie de síntese de todas as instituições.

Fábio Konder Comparato⁴⁴ ensina que a verdadeira República, conforme os romanos nos mostraram claramente, é um regime no qual o bem comum do povo está sempre acima de interesses particulares, de famílias, classes, grupos religiosos, sindicatos e, até mesmo, entidades estatais. Muitas vezes uma entidade estatal pode atuar contra o bem comum do povo, para escapar de alguma situação difícil, constrangedora, notadamente em seu aspecto financeiro. Consequentemente, contra o Interesse da Maioria.

Celso Lafer⁴⁵, no artigo denominado O Significado de República, diz que está presente no conceito de República a ênfase ao bem público, que não deve ser confundido com o interesse particular, pois esse sim é a antítese da Coisa Pública. Lafer ainda traz observações importantes e que podem ser trazidas para se alcançar o objetivo deste artigo, já que apontam os princípios do Estado de Direito e Federativo como instrumentos para se buscar o sentido republicano.

João Barbalho, deputado constituinte da primeira Constituição Republicana, declarou que aos delegados eleitos então, representantes do povo, lhes era conferido mandato para as funções e faculdades necessárias à boa gestão da Coisa Pública (República). O governo se constitui assim, por vontade do povo (soberano e nacional) para o bem da comunhão, para seu conforto, para o gozo pacífico e seguro dos direitos de cada um e para garantia de todos.

Conforme Barbalho, de todas as formas de governo, seria a República a mais própria para o domínio da igualdade, a única compatível com ela. Para Barbalho, ainda, a forma republicana não teria necessidade e interesse de apoiar-se em classes e oligarquias, desde que a Sociedade a entendesse e os políticos a praticassem.

A soma de todas as manifestações analisadas acima demonstra que o Princípio Republicano indica a busca pelo Interesse da Maioria para a formação do “espaço público” a

⁴⁴ Fábio Konder Comparato é um advogado, escritor e jurista brasileiro, formado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

⁴⁵ Celso Lafer é um advogado, jurista, professor, membro da Academia Brasileira de Letras e ex-ministro das Relações Exteriores brasileiro.

partir da utilização de outros princípios constitucionais político-ideológicos, destinados a auscultar a Sociedade e a garantir direitos à maioria e às minorias.

O Interesse da Maioria estará sempre, também, adstrito aos limites republicanos, ou seja, circunscritos aos ditames do Estado Democrático de Direito, aos Direitos Humanos, à Dignidade da Pessoa Humana, à Temporalidade dos Mandatos Eletivos, à Democracia Direta e Representativa e ao demais princípios que emanam do Princípio Republicano. A existência da República - e do Princípio Republicano - está assentada a partir de um sistema de valores conjugados e inter-relacionados que orientam a formação e funcionamento de todo ordenamento jurídico.

Como exemplos de valores que emanam do Princípio Republicano, como anota Jorge Miranda⁴⁶ na sua obra *Ciência Política*, é possível listar os seguintes:

a) A configuração de todos os cargos de Estado, políticos e não políticos, em termos de um estatuto jurídico traduzido em situações funcionais, e não em direitos subjetivos *stricto sensu* ou, muitos menos, em privilégios. b) A temporalidade de todos os cargos do Estado, políticos e não políticos, eletivos e não eletivos. c) Consequentemente, a proibição quer de cargos hereditários, quer de cargos vitalícios, quer mesmo de cargos de duração indeterminada. d) A duração curta de cargos políticos. e) A limitação da designação para novos mandatos (ou do número de mandatos que a mesma pessoa pode exercer sucessivamente), devendo entender-se a renovação assim propiciada tanto um meio de prevenir a personalização e o abuso do poder, como uma via para abrir as respectivas magistraturas ao maior número de cidadãos. f) Após o exercício dos cargos, a não conservação ou a não atribuição aos antigos titulares de direitos não conferidos aos cidadãos em geral (e que redundariam em privilégios). g) A não sucessão imediata no mesmo cargo do cônjuge ou de qualquer parente ou afim próximo.

Importante anotar, a propósito do que escreve Jorge Miranda (2012), que Manuel Atienza e Juan Manero, no artigo denominado *La dimensión institucional del derecho y la justificación jurídica*, incluem esse tipo de princípios como Institucionais, que aparecem depois de um período de racionalização substantiva ou da aplicação do ou dos Princípios Substantivos. Os autores espanhóis trabalham essa questão como um passo adiante na classificação dos princípios.

2.5 PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR

⁴⁶ MIRANDA, Jorge. *Ciência Política*. Lisboa: Coimbra Editora, 2014.

Segundo Tocqueville - ao falar do princípio da soberania popular - o povo “reina sobre o mundo político americano como Deus sobre o Universo. Ele é a causa e o fim de todas as coisas. Tudo provém dele e tudo nele se absorve.” Tal afirmação se assenta no fato de que, no processo democrático norte-americano, o poder não se encontra fora do corpo social, atuando sobre ele e fazendo-o caminhar em certo sentido. De fato, a sociedade estadunidense exposta por Tocqueville age por si e sobre si mesma. “Só há força em seu seio; quase não se encontra ninguém que ouse conceber e, sobretudo, exprimir a ideia de buscá-la em outra parte”. Em suma, pode-se dizer que o povo governa por si mesmo, estando a administração sujeita ao poder popular, do qual aquela emana. O princípio da soberania popular se manifesta tanto quando o povo, diretamente, faz as leis (a exemplo do que ocorria na sociedade ateniense), como também quando o povo elege aqueles que agem em seu nome e sob sua vigilância imediata.

Para que a soberania popular pudesse brotar e se desenvolver nos Estados Unidos da América, foi necessário que as pessoas tivessem uma situação mais ou menos igual. Como bem afirma Tocqueville, foi a igualdade de condições o que mais lhe chamou atenção em sua viagem àquele país. Segundo ele, “estabeleceu-se na América, nos conhecimentos humanos, certo nível mediano”. Com efeito, “lá os homens se mostram mais iguais por sua fortuna e por sua inteligência, ou, em outras palavras, mais igualmente fortes do que são em qualquer outro país do mundo e do que foram em qualquer outro século de que a história conserve a lembrança”. Segundo Furet, a igualdade de condições referida por Tocqueville não possui um sentido material, devendo ser entendida “como um princípio constitutivo da ordem social democrática, por oposição ao mundo aristocrático: uma norma, e não uma constatação”.

Identificada esta igualdade de condições (à qual a democracia se encontra umbilicalmente ligada), insta consignar que a questão central da analisada obra de Tocqueville é justamente como preservar a liberdade na igualdade. Foi, assim, a compatibilidade entre liberdade e igualdade algo essencial nas reflexões de Tocqueville, conforme se extrai das explanações de Furet e de Prélot. E para que se fizesse presente a liberdade, necessário se mostrava justamente a ação política dos cidadãos e sua participação nos negócios públicos, conforme se explanará a seguir.

Com base no exposto, enxerga-se, na realidade estadunidense, a subordinação do Estado à sociedade, uma sociedade verdadeiramente auto-administrada, constituindo um “democrático puro”. No mesmo sentido, Mill igualmente observa que “deixem-nos sem governo e todo grupo de americanos será capaz de improvisar um, e de conduzir uma questão

pública qualquer com um grau suficiente de inteligência, de ordem e de decisão”. Nisto reside, para Mill, a verdadeira liberdade de que desfruta o povo estadunidense. A esta liberdade, comunga-se, na democracia exposta por Tocqueville, a igualdade, a qual não se revela apenas enquanto norma de existência coletiva, mas também enquanto “mecanismo mental de que o aparecimento dessa norma é inseparavelmente a consequência e a causa: a paixão da igualdade” (igualdade como paixão social), conforme exara Furet.

Feita tal explanação, cumpre adentrar à derradeira etapa da presente abordagem, analisando a democracia participativa pregada por Bonavides, à luz do princípio da soberania popular (nos termos em que este é explicitado por Tocqueville).

CAPÍTULO III – REELEIÇÃO E O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ISONOMIA

3.1 O PRINCÍPIO DA ISONOMIA

O direito de igualdade consiste em afirmar que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, de acordo com a Constituição Federal, art. 5º, caput. Não se admite discriminação de qualquer natureza em relação aos seres humanos.

Esse princípio vem repetido em diversos dispositivos constitucionais, realçando a preocupação do constituinte com a questão da busca da igualdade em nosso país. O preâmbulo já traz a igualdade como um dos valores supremos do Estado brasileiro. O art. 3º estabelece entre as metas do Brasil a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (PINHO, 2002, p. 94)

A busca da igualdade de dá nas mais diferentes esferas do direito seja por razão processual, ou social, ou qualquer outra, sempre no intuito de que no futuro haja não discriminações de qualquer forma, tornando o país mais justo.

O fundamento do direito de igualdade encontra-se no princípio de que todos devem ser tratados de forma igual perante a lei. Todos nascem e vivem com os mesmos direitos e obrigações perante o Estado. A igualdade foi um dos ideais da Revolução Francesa atingidos com a abolição dos antigos privilégios da nobreza e do clero. Todos passaram a ter o mesmo tratamento perante a lei. (PINHO, 2002, p. 95)

O princípio da igualdade interdita tratamento desuniforme às pessoas. Sem embargo, pode-se observar, a função precípua da lei, que significa exatamente dispensar tratamentos desiguais, ou seja, as normas legais nada mais fazem que discriminar situações, de forma que as pessoas compreendidas em uma ou em outra vêm a ser colhidas por regimes diferentes. De onde, a alguma são deferidos determinados direitos e obrigações que não assistem a outras, por abrigadas em diversa categoria, reguladas por diferente plexo de obrigações e direitos. (MELLO, p. 12, 2013)

A Constituição Federal vigente adotou o princípio da isonomia ou igualdade de direitos, antecipando a igualdade de aptidão, uma igualdade de tratamento

idêntico pela lei, de acordo com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico. (MORAES, 2008, p. 65)

A isonomia funciona de modo que toda situação de desigualdade que permaneça mesmo com a entrada em vigor da norma constitucional não deve ser recepcionada, visto que não é compatível com os valores que a Constituição de 1988 proclama.

O princípio da isonomia opera em duas formas diferentes. De um lado, frente ao legislador ou ao próprio executivo na edição de leis, atos normativos e medidas provisórias, impedindo que sejam criados tratamentos abusivamente diferenciados a pessoas em situações idênticas. Do outro lado, na obrigatoriedade ao intérprete, ou seja, a autoridade pública, de aplicar a lei e atos normativos de maneira igualitária, sem que se faça diferença em razão de sexo, religião, convicções filosóficas ou políticas, raça e classe social. (MORAES, 2008, p. 65)

Garante-se desta forma que tanto o legislador seja incapaz de criar regra que não promova a isonomia, ou seja, dê tratamento desigual a situação igual, e também o aplicador do direito que não pode aplicar a lei em benefício de uns e detrimientos de outros em situações idênticas.

Existe desigualdade na lei quando a norma diferencia de forma arbitrária tratamento específico a pessoas diversas. Para que estas diferenciações normativas não sejam consideradas discriminatórias, precisa-se que:

Exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos. (MORAES, 2008, p. 65)

Então, para que uma norma dê tratamento desigual às partes faz-se necessário que tenha uma justificativa razoável, ou seja, deve haver uma proporcionalidade entre este tratamento desigual e a finalidade desta ação. “Desta forma, os tratamentos normativos diferenciados são compatíveis com a Constituição Federal visto que se verificou que há uma finalidade razoavelmente proporcional ao fim pretendido”. (MORAES, 2008, p. 65)

Assim, é importante mostrar a tríplice finalidade limitadora do princípio da igualdade que é a limitação ao legislador, ao intérprete e ao particular. O legislador, no exercício de sua função constitucional de edição normativa,

não pode negar o princípio da igualdade já que configura inconstitucionalidade. Logo, as normas que criem diferenciações abusivas que não tenham nenhuma finalidade lícita, serão incompatíveis com a Constituição Federal. (MORAES, 2008, p. 65)

O intérprete não pode aplicar as leis e atos normativos se for criar ou aumentar desigualdades arbitrárias. Principalmente o Poder Judiciário que deverá utilizar os mecanismos constitucionais no sentido de dar uma interpretação única e igualitária às normas jurídicas. Além disso, devido princípio da isonomia, a legislação processual deverá estabelecer mecanismos de uniformização de jurisprudência a todos os Tribunais. (MORAES, 2008, p. 65)

Por último, “o particular não poderá ter condutas discriminatórias, preconceituosas, sob pena de responsabilidade civil e penal, nos termos da legislação em vigor”. (MORAES, 2008, p. 65)

Normas com diferenciação abusiva, seria negação de isonomia, o que seria inconstitucionalidade, os tribunais não poderão decidir diferentemente em situações iguais o que leva à uniformização de jurisprudência, como as súmulas, e o particular não pode discriminar sob pena de ação civil ou penal.

Alexandre de Moraes diz que:

Quanto mais progridem e se organizam as coletividades, maior é o grau de diferenciação a que atinge seu sistema legislativo. A lei raramente colhe no mesmo comando todos os indivíduos, quase sempre atende a diferenças de sexo, de profissão, de atividade, de situação econômica, de posição jurídica, de direito anterior; raramente regula do mesmo modo a situação de todos os bens, quase sempre se distingue conforme a natureza, a utilidade, a raridade, a intensidade de valia que ofereceu a todos; raramente qualifica de um modo único as múltiplas ocorrências de um mesmo fato, quase sempre os distingue conforme as circunstâncias em que se produzem, ou conforme a repercussão que têm no interesse geral. Todas essas situações, inspiradas no agrupamento natural e racional dos indivíduos e dos fatos, são essenciais ao processo legislativo, e não ferem o princípio da igualdade. Servem, porém, para indicar a necessidade de uma construção teórica, que permita distinguir as leis arbitrárias das leis conforme o direito, e eleve até esta alta triagem a tarefa do órgão do Poder Judiciário. (MORAES, 2008, p. 66).

Isso mostra, segundo Moraes, que a diferenciação dos seres é mais evidente conforme a evolução das sociedades, podendo ser distinguidas conforme suas natureza, utilidade e outras características e isto não é afronta ao princípio da isonomia e sim uma necessidade comum de agrupamento, o que devia ser mais observado pelas leis brasileiras. É esta a

interpretação do princípio da igualdade na doutrina e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Toda discriminação abusiva considera-se inconstitucional, e uma delas é a limitação de idade em concurso público, se for só essa a proibição sem mais nenhum argumento é considerada abusiva e não deve ser considerada. A não ser que esta limitação de idade seja necessária devido às atribuições do cargo pretendido.

Não obstante ficarão ressalvadas, por satisfazer a uma finalidade acolhida pelo direito, uma vez examinada à luz da teleologia que informa o princípio da igualdade, as hipóteses em que a limitação de idade se possa legitimar como imposição de natureza e das atribuições do cargo a preencher. (MORAES, 2008, p. 66)

O princípio em questão tem aplicação relevante no processo eleitoral, vestindo-se de grande destaque, embora se saiba que nenhum princípio ou direito fundamental é absoluto, assim como nenhum tem hegemonia absoluta sobre os demais de forma abstrata, mas perante um caso concreto, o peso de determinado axioma ganha maior importância do que outros, passando a ter um destaque maior do que os demais.

José Herval Sampaio Júnior⁴⁷ sobressalta em sua obra sobre direito constitucional esse caráter não absoluto dos princípios constitucionais, bem como a necessidade do Juiz, diante do caso em concreto, justificar a aplicação de determinados valores e não de outros. Segundo Sampaio: Em uma sociedade pluralista a função judicial ganha relevo e destaque ao ponto de o juiz ter que justificar de modo detalhado, em cada situação, quais dos valores levou em consideração para a sua decisão.

Justifica-se, primeiro, conforme dito anteriormente, por não há hierarquia entre os princípios que informam a Constituição; e segundo, porque ao aplicar os princípios não se aplica a cessão de um princípio em um dado caso para prevalência de outro, de modo que a restrição seja a menor possível e dentro do necessário para a solução e de acordo com a razoabilidade e proporcionalidade em sentido estrito, de modo que o benefício seja maior do que o sacrifício do princípio preterido no caso concreto.

Pondo em destaque essa questão, quando se trata de Direito Eleitoral, vemos que temos no Princípio da Isonomia o maior destaque, e isso se dá porque de forma natural se confirma dele uma série de outros direitos fundamentais, tais como: o livre exercício do voto,

⁴⁷. Mestre e Doutorando em Direito Constitucional, Especialista em Processo Civil e Penal, Professor da UERN, ESMARN, Coordenador Acadêmico do Curso de Especialização de Direitos Humanos da UERN. Escritor, Juiz de Direito e ex-Juiz Eleitoral.

princípios como os relacionados à Liberdade (Liberdade de Expressão, de Informação e de Imprensa), destacando ainda a efetivação da Democracia do Brasil. É nesse princípio que se sustenta a ideia de Democracia, se fazendo necessário compreendê-lo para então vive-la.

Segundo Epicuro⁴⁸, a Isonomia pode ser entendida como o equilíbrio e a correspondência perfeitos de todos os elementos do todo no infinito. Essa visão filosófica de veras ampla passou a ser aperfeiçoada por diversos pensadores no decorrer da história. Filósofos pensaram e discorreram sobre o tema partindo de diferentes pontos e com focos e objetivos diversos, mas a ideia da isonomia ganhou as formas atuais com advento da democracia moderna visto que pensar em uma igualdade política nos moldes do mundo ocidental de hoje na era Clássica ou na Medieval seria impossível.

No primeiro caso, mesmo destacando-se Atenas como a primeira organização do que viria a ser um estado democrático, ela foi deveras limitada já que não tinha realmente a representação do povo, mas apenas de uma minoria composta de homens livres, que eram considerados cidadãos, excluindo a imensa maioria das pessoas, entre elas: mulheres, estrangeiros, homens de baixo poder aquisitivo e escravos. Já no segundo, chegou-se a legitimar divinamente a ideia de monarquia, amaldiçoando a ideia de um Estado onde o governo não se concentrasse na mão de um soberano supostamente enviado por Deus para governar sobre seu povo. Nesse caso, não podia ser questionado se o governo de tal representante se fazia em benefício exclusivo de si mesmo e terror de seus governados, ou em benefício deles.

Diferente do que muitos imaginam, o contraponto de monarquia não é democracia, mas a própria Isonomia. Segundo Alcmeón de Cróton⁴⁹: “é – a isonomia – o perfeito equilíbrio das propriedades que constituem o corpo: a saúde; o seu contrário seria a monarquia, que é o predomínio de uma propriedade sobre a outra, o que constituiria a doença.”

A isonomia é exaltada não somente no Artigo 1º (primeiro), mas especialmente no Artigo 6º (sexto) da Declaração de Direitos redigida durante a Revolução Francesa⁵⁰ e em

⁴⁸ Epicuro de Samos foi um filósofo grego pré-socrático do período helenístico. Seu pensamento foi muito difundido e numerosos centros epicuristas se desenvolveram na Jônia, no Egito e, a partir do século I, em Roma, onde Lucrécio foi seu maior divulgador.

⁴⁹ Filósofo e médico grego, também pré-socrático e um dos principais discípulos de Pitágoras.

⁵⁰ A Revolução Francesa marcou o fim da Idade Moderna e foi um movimento social e político que ocorreu na França em 1789 e derrubou o Antigo Regime, abrindo o caminho para uma sociedade moderna com a criação do Estado democrático. Além disso, acabou influenciando diversos lugares no mundo, com os seus ideais de “Liberdade, Igualdade, Fraternidade” (Liberté, Egalité, Fraternité).

vários de seus 17 (dezesete) artigos, sendo por demais enriquecedor fazermos alusão especial ao Artigo 6º. In verbis:

Artigo 6º- A Lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através dos seus representantes, para a sua formação. Ela deve ser a mesma para todos, quer se destine a proteger quer a punir. Todos os cidadãos são iguais a seus olhos, são igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos, segundo a sua capacidade, e sem outra distinção que não seja a das suas virtudes e dos seus talentos.

Esta visão fora influenciada de forma decisiva pelos mesmos pensamentos e ideais que pouco antes haviam influenciado os pais da pátria americana, quando formularam a Declaração de sua Independência⁵¹. Essa influência pode ser percebida através do trecho citado a seguir:

Consideramos estas verdades como evidentes por si mesmas, que todos os homens são criados iguais, dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, que entre estes estão a vida, a liberdade e a procura da felicidade. Que a fim de assegurar esses direitos, governos são instituídos entre os homens, derivando seus justos poderes do consentimento dos governados; que, sempre que qualquer forma de governo se torne destrutiva de tais fins, cabe ao povo o direito de alterá-la ou aboli-la e instituir novo governo, baseando-o em tais princípios e organizando-lhe os poderes pela forma que lhe pareça mais conveniente para lhe realizar a segurança e a felicidade. (Declaração de Independência Americana)

Não é difícil perceber a proeminência que se deu à igualdade naquele documento histórico e, pelo fragmento supracitado podemos compreender que a isonomia entre todos os homens transpassa inclusive a própria dimensão dos direitos por assim dizer e passa a ser uma condição reflexa do que seria propriamente ser humano. É com essa ideia, essa visão, que se funda o Estado Moderno, dito Democrático. Assim, podemos entender Isonomia como a própria essência da democracia. Aquilo sem o qual pode se ter tudo, menos um estado democrático.

A Carta de Direitos não fez distinção de pessoas por estabelecer critérios objetivos para que determinado cidadão possa votar ou ser votado, vez que aqueles previstos no Artigo 14 da Norma Maior não criam pesos diferenciados, antes critérios objetivos que, uma vez

⁵¹ A Declaração da Independência dos Estados Unidos da América foi o documento no qual, as Treze Colônias na América do Norte declararam sua independência da Grã-Bretanha bem como justificativas para o ato. Foi ratificada no Congresso Continental em 4 de julho de 1776, considerado o dia da independência dos Estados Unidos

cumpridos, dão a qualquer cidadão as mesmas garantias, direitos e deveres que os seus pares no processo eleitoral.

Diante do que foi falado até o presente momento, temos que o princípio da Isonomia pode ser conceituado como o fundamento máximo de um Estado Constitucional Democrático de Direito, no sentido em que é a própria essência da ideia de democracia, pelo qual todos os cidadãos, sem qualquer distinção, têm os mesmos direitos e deveres, estando sob a Égide da Constituição e da lei, podendo votar e serem votados, desde que cumpridos os critérios objetivos estipulados pela própria Carta Maior, para que exerçam na mesma proporção que seus pares, direta ou indiretamente, o poder que a si pertence.

Conceituado assim o Princípio da Isonomia, nota-se que ele no do processo eleitoral, passa a receber de fato um destaque especial, uma vez que sua observância garante que o exercício do poder, reconhecido constitucionalmente pelo parágrafo único do Artigo 1º da Carta de Direitos – que dispõe que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” –, seja realmente respeitado.

3.2 O INSTITUTO DA REELEIÇÃO – A RECENTE INCLUSÃO DA REELEIÇÃO NO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) originalmente não previa a possibilidade de Chefes do Poder Executivo tentarem a reeleição pra o mesmo cargo no mandato subsequente.

O texto promulgado em 05 de outubro de 1998 reputava expressamente inelegíveis os mandatários de posições no executivo que pretendessem buscar se eleger para o mesmo cargo na eleição imediatamente seguinte a que lhe assegurou o primeiro mandato.

Destarte, o parágrafo 5º, do artigo 14, da CRFB, vedava expressamente a reeleição para Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal, e Prefeitos. Consoante a normatização constitucional-eleitoral originária, nem mesmo as pessoas que houvessem sucedido ou substituído o Chefe do Poder Executivo inicialmente eleito seriam elegíveis para a gestão imediatamente posterior.

Contudo, através da Emenda Constitucional número 16, de 04 de junho de 1997, aprovada pelo Congresso Nacional no exercício do poder constituinte derivado, foi

estabelecido o instituto da reeleição no ordenamento jurídico-eleitoral brasileiro. Logo, a CRFB passou a admitir a possibilidade de chefes de Poder Executivo disputarem a reeleição para o mandato seguinte.

Conforme o texto constitucional, a reeleição é condicionada ao processo eleitoral imediatamente subsequente ao primeiro mandato. É possível, portanto, tão somente uma vez. De outro modo, o instituto da reeleição é aplicável exclusivamente para a busca por um novo mandato no mesmo cargo e, como já discorrido, para o período imediatamente seguinte à primeira gestão.

Na eventualidade de chefe do Poder Executivo pretender disputar na eleição ulterior a que lhe conferiu o mandato em exercício cargo diverso do ocupado, só poderá fazê-lo renunciando ao mandato nos seis meses anteriores ao pleito, sob pena de inelegibilidade. Desse modo, a eleição de mandatários executivos para cargos distintos do ocupado continuam a ser regidas pelo parágrafo 6º, do artigo 14, da CRFB.

A inclusão da Emenda Constitucional 16 no ordenamento constitucional suscitou debate jurídico acerca da necessidade de desincompatibilização de chefe do Poder Executivo para disputar o processo reeletivo. Isso porque, pelo disposto no parágrafo 6º, do artigo 14, da Carta Política, há a necessidade de renúncia do mandatário executivo para pleitear eleitoralmente cargo diverso do exercido. Já o parágrafo 5º, do mesmo dispositivo constitucional, não prevê qualquer restrição à reeleição de Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal, e Prefeitos, para o mesmo cargo na eleição imediatamente seguinte a que lhes conferiu o mandato originário. A nova redação conferida ao parágrafo 5º, do artigo 14, pela Emenda Constitucional 16 gerou, assim, discussão jurídica.

Corrente doutrinária liderada por Celso Antônio Bandeira de Mello, propugnava a obrigação de desincompatibilização do chefe do Executivo nos seis meses anteriores ao pleito eleitoral em que se buscasse a reeleição, uma vez que, diante da omissão do texto constitucional acerca da temática, o novo dispositivo deveria ser interpretado de forma sistêmica com todo o conteúdo do Capítulo IV da CRFB e também sob a luz do princípio da isonomia entre os candidatos.

O texto novo foi silente quanto a isso [desincompatibilização]. Sua omissão, como é claro, não quer dizer que, além de lhe permitir reeleição, haja introduzido, implicitamente, outra inovação: a de abolir o princípio de que candidatos devem disputar eleições em igualdade de condições.

De modo distinto, corrente liderada por Ives Gandra da Silva Martins, defendia a desnecessidade de desincompatibilização nos seis meses anteriores à disputa eleitoral de chefes de Poder Executivo candidatos à reeleição. Três eram os argumentos preponderantes. O primeiro no sentido de que o parágrafo 6º, do artigo 14, da CRFB, só exige o afastamento do mandatário para concorrer a cargo diverso do ocupado, e não para a reeleição ao mesmo.

O segundo deles é que a emenda número 16/97 não impôs a renúncia ao cargo exercido, com o que não se pode acrescentar ao texto constitucional disposição que dele não consta.

O terceiro deles é que não fere o princípio da isonomia concorrer, no exercício de suas funções, em relação àqueles que o fazem sem estar no poder. Nesse caso, o princípio da igualdade também estaria ferido por deputados e senadores, que concorrem, no exercício de suas funções, em relação àqueles que pretendem ser guindados pela primeira vez, às Casas Legislativas.

A divergência interpretativa foi dirimida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade número 1.805, através da qual a Corte Constitucional se posicionou no sentido de que, por não se tratar de cláusula de inelegibilidade, é incabível a exigência de desincompatibilização do mandato para a disputa eleitoral.

Não se tratando, no § 5º do art. 14 da Constituição, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 16/1997, de caso de inelegibilidade, mas, sim, de hipótese em que se estipula ser possível a elegibilidade dos Chefes dos Poderes Executivos, federal, estadual, distrital, municipal e dos que os hajam sucedido ou substituído no curso dos mandatos, para o mesmo cargo, para um período subsequente, não cabe exigir-lhes desincompatibilização para concorrer ao segundo mandato, assim constitucionalmente autorizado.

Destarte, a partir do processo eleitoral de 1998, Presidentes da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal, e os respectivos Vices, foram autorizados a buscar a reeleição para os mesmos cargos em pleno exercício das funções a eles conferidas na eleição imediatamente anterior. Outros sim, a partir das eleições de 2000, Prefeitos e Vices passaram a exercer o mesmo direito.

Traçado o sucinto panorama jurídico acerca da recente inclusão do instituto da reeleição no Sistema Eleitoral brasileiro, passar-se-á à análise de dados referentes ao processo reeletivo no país.

3.3 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 16, DE 01 DE JUNHO DE 1997

A Lei 9504, de 30 de setembro de 1997, e suas alterações tiveram por escopo regulamentar as condutas vedadas aos Agentes Políticos em campanhas eleitorais. Por outro lado, a Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997, acrescentou o § 5º ao art. 14 da Constituição Federal, por meio do qual houve a introdução do instituto da reeleição no sistema eleitoral brasileiro, embora não se olvide que, tradicionalmente, havia a convergência para a manutenção do postulado constitucional da não-reeleição.

A Emenda Constitucional nº 16 de 1997 traz uma nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal.

Nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, a Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, o inciso II do art. 29, o caput do art. 77 e o art. 82 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:.

Art. 14 § 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77.

Art. 29 II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores;

Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente.

Art. 82. O mandato do Presidente da República é de quatro anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição.

A EC em questão entrou em vigor a partir da data de 04 de junho de 1997 e permanece até os dias atuais.

3.4 REELEIÇÃO NO PENSAMENTO DE TOCQUEVILLE

Aléxis Charles Henri Clerel de Tocqueville foi um pensador e entusiasta da democracia. Em 1831, aos 26 anos, embarcou para os Estados Unidos sob o pretexto de analisar o sistema penitenciário estadunidense. Sua maior motivação, no entanto, parece ter sido a de estudar o modelo democrático praticado naquele país.

Dessa observação, e das reflexões dela decorrentes, foi publicado em 1835 o livro "A Democracia na América". Tocqueville tinha à época 30 anos. O conteúdo e o sucesso da obra permitiram-no seis anos mais tarde integrar a Academia Francesa. Tocqueville, além de escritor e filósofo, teve destacada atuação política. Em 1848 foi eleito deputado para Assembléia Nacional francesa. No ano seguinte, exerceu o cargo de Ministro das Relações Exteriores da França.

Na avaliação de Tocqueville o processo reeletivo corrompe a visão estratégica do governante, o qual passa a curvar-se ao desejo imediatista da maioria, sem acautelar-se através das necessárias ponderações. Muitas vezes o anseio imediato de um corpo social não corresponde às aspirações de longo prazo da Sociedade. Cabe ao governante responsável, independente do compromisso eleitoral com a eleição seguinte, zelar pelo futuro da Sociedade e dos seus concidadãos.

Muito antes do momento fixado, a eleição torna-se o maior e, por assim dizer, o único evento que preocupa os espíritos. [...] o presidente encontra-se absorvido na tarefa de defender-se. Não governa mais nos interesses do Estado, mas no de sua própria reeleição: prosterna-se diante da maioria e, frequentemente, em lugar de resistir-lhe às paixões, como o dever o obrigaria, antecipa-se a seus caprichos.

Tocqueville é incisivo ao antever a possibilidade de crises, corrupção e emprego de estrutura e bens públicos em favor da recandidatura do mandatário. A intriga e a corrupção são os vícios naturais dos governos eleitos. Mas quando o chefe de Estado pode ser reeleito, esses vícios estendem-se indefinidamente e comprometem a própria existência do país. Quando um simples candidato quer vencer pela intriga, suas manobras só podem exercer-se em espaço restrito. Quando, ao contrário, o chefe de Estado entra também na disputa, usa em seu próprio proveito a força do governo. No primeiro caso, é um homem com seus poucos meios; no segundo, é o próprio Estado, com seus imensos recursos, que intriga e corrompe.

Igualmente atual é a observação do pensador francês acerca da desvirtuação da natureza de cargos públicos, muitos dos quais preenchidos a partir de critérios de interesse privado (político-eleitoral e pessoal do governante) em detrimento ao espírito público. Tão mais grave é constatar, ademais, até mesmo a edição de leis revestidas do mesmo propósito.

Se o representante do Poder Executivo desce à liça, os cuidados do governo tornam-se para ele interesse secundário; o interesse principal é o de sua eleição. As negociações, como as leis, só são para ele combinações eleitorais; os cargos tornam-se recompensa por serviços prestado, não à nação, mas ao seu chefe.

Em decorrência da ânsia pela reeleição as políticas e medidas governamentais são gestadas a partir de uma perspectiva de curto prazo, planejadas e executadas tendo como foco o processo eleitoral, desprezando-se ou ignorando-se muitas vezes os efeitos e as consequências em longo prazo. Destarte, os interesses maiores da Sociedade passam a ser subordinados ao maior interesse do governante: a reeleição.

É impossível considerar-se a conduta ordinária dos negócios [da nação] sem perceber que o desejo de ser reeleito domina o pensamento do presidente; que toda a política de sua administração tende para isso; que suas mínimas providências são subordinadas a esse objetivo; que, à medida que se aproxima o momento da crise, o interesse individual substitui, em seu espírito, o interesse geral. Conforme se vislumbra das textuais manifestações do pensamento de Tocqueville, reputa-se-lhe, quiçá, como o maior crítico da reeleição na literatura política clássica. É, como se observa, formulador de contundentes e fundadas manifestações contrárias ao processo reeletivo.

Há de se registrar, por derradeiro, o fato de suas considerações serem dotadas de admirável atualidade. Cada frase retratadora de seu pensamento acerca da reeleição parece ter sido escrita a partir da observação dos processos eleitorais realizados contemporaneamente, constatando-se que muitas vezes a História se repete. Deve-se, pois, conhecê-la, de modo a entender o passado para compreender o presente e agir propositivamente em relação ao futuro, uma vez que as suas bases são alicerçadas nos dias atuais. A construção do futuro inicia no presente e depende do efetivo agir de cada cidadão.

CAPÍTULO IV – O FIM DA REELEIÇÃO

4.1 REFORMA POLÍTICA PARA O FIM DA REELEIÇÃO

A Reforma Política é o nome dado ao conjunto de propostas de emendas constitucionais (EC) da legislação eleitoral, com fins de tentar melhorar o sistema eleitoral nacional, proporcionando, segundo seus defensores, maior correspondência entre a vontade do eleitor ao votar e o resultado final das urnas.

Uma reforma política ampla vem sendo articulada desde o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). No entanto, a única mudança substancial conseguida desde então foi a aprovação da emenda constitucional da reeleição, aprovada em 1997. Na época, surgiram denúncias de compra de votos de parlamentares para aprovação da emenda 345, fato este que levou à cassação do então Deputado Federal Ronivon Santiago. Tal emenda constitucional foi também chamada de casuística, pois interessava ao então Presidente da República, que queria ficar mais quatro anos no poder, como de fato ocorreu.

Outra grande demanda desejada por analistas políticos, a fidelidade partidária, acabou sendo instituída de fato por uma decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ratificada mais tarde pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o qual decidiu que o mandato pertencia ao partido, e não ao político. Tal decisão vem acarretando atualmente inúmeras perdas de mandatos eletivos por políticos que trocaram de partido depois de eleitos.

Já a cláusula de barreira, instituída também no Governo FHC e que tinha por objetivo reduzir o número de partidos políticos, entraria em vigor em 2007 mas acabou sendo declarada inconstitucional. Em 2011, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados implantaram comissões separadas para estudar e elaborar propostas de reforma política. E dentre esses pontos a ser estudados estão sistemas eleitorais; financiamento eleitoral e partidário; suplência de Senador; filiação partidária e domicílio eleitoral; coligações; voto facultativo; data da posse dos chefes do Executivo; cláusula de desempenho; fidelidade partidária; reeleição e mandato; candidato avulso. Nos ateremos apenas a questão da reeleição.

Há propostas para acabar com a reeleição dos chefes de executivo em mandatos seguidos. Ao mesmo tempo, discute-se ampliar o tempo de mandato para 5 anos e a unificação das eleições legislativas e executivas para o mesmo período.

A Agência da Câmara realizou uma enquete publicada na Revista Veja, em 13 de fevereiro de 2015, que apresenta a opinião de deputados do colegiado da Câmara a respeito de mudanças nas regras eleitorais, entre elas, o fim da reeleição no Brasil.

Segundo a revista, a maioria da comissão da reforma política quer o fim da reeleição. Dos 34 deputados titulares integrantes da comissão especial recém-instalada sobre a reforma política, pelo menos 23 são favoráveis ao fim da reeleição do poder executivo. Um número de 22, também maioria, apoiam a coincidência da data das eleições, conforme enquete realizada pela Agência Câmara, que mostra a tendência anterior ao início dos debates da comissão. Responderam ao questionário 28 dos 34 membros titulares. A proposta de adoção do voto facultativo foi rejeitada por 15 deputados, mais da metade dos entrevistados.

O fim da reeleição e a coincidência das eleições municipais com as eleições estaduais e federal a partir de 2018 estão previstos na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 352/13, que será a base do início dos debates da comissão especial.

4.2 PONTOS POSITIVOS DA ALTERNÂNCIA DE PODER

A introdução no nosso sistema jurídico do instituto da reeleição para os cargos do Executivo trouxe preocupação com a repercussão da utilização da máquina administrativa nas campanhas eleitorais.

Um dos mais importantes valores tutelados pelo direito eleitoral é a “*pars conditio*”, assim entendida a igualdade de condições entre os candidatos concorrentes. Para o direito eleitoral, os candidatos concorrentes não podem ser tratados desigualmente, permitindo-se a exposição de um em detrimento do outro.

Esse mito da “*pars conditio*” caiu por terra com a introdução da reeleição para cargos do Executivo, concebida para o sistema americano e não adaptada ao ordenamento constitucional brasileiro, que acarretou uma série de iniquidades no sistema constitucional.

Por exemplo, o nosso sistema constitucional, a despeito de permitir a reeleição do próprio, proíbe a eleição de parentes do ocupante de cargo do executivo, ferindo a mais mezinha regra de lógica. Teve a jurisprudência, portanto, que adaptar as incoerências do poder constituinte derivado, o que, até agora, vem ocorrendo com grandes dificuldades.

A criação da reeleição desequilibrou de uma vez por todas o pleito eleitoral, na medida em que quem está no poder tem uma enorme exposição na mídia, em decorrência das

atividades que exerce. De outra parte, ainda que o adversário político desse ocupante de cargo do Executivo seja um apresentador de televisão, terá ele que deixar o exercício da sua atividade, a partir de 01 de agosto, nos termos do art. 45, §1º da Lei nº 9.504/97.

Como se percebe, não há mais o que se falar em “pars conditio”, na medida em que aquele que intenta a reeleição sempre será privilegiado nas suas aparições para a população e para a mídia.

Para evitar um desequilíbrio maior, a Lei nº 9.504/97 estabeleceu, nos seus artigos 73 e seguintes, vedações aos agentes públicos em campanhas eleitorais. O que se procura evitar é que os recursos públicos (próprios públicos, funcionários públicos, veículos públicos, etc.) sejam utilizados em proveito de partido coligação ou candidato o que, se ocorresse, configuraria abuso do poder político.

A sede do executivo, portanto, não pode ser utilizada para a realização de reuniões de campanha ou mesmo para o estoque de material de propaganda eleitoral. Da mesma forma, as benesses decorrentes da atividade pública não devem ser creditadas a este ou àquele candidato, ao menos sob o ponto de vista ético, na medida em que configuram contrapartida do pagamento dos impostos.

Funcionários públicos, notadamente os comissionados, não podem ser vistos em horário de expediente do Executivo na realização de conchavos políticos ou mesmo de propaganda eleitoral.

Também não é permitida a utilização da estrutura do Poder Público para oprimir o funcionário público simpatizante deste ou daquele opositor político ou mesmo para angariar apoio de determinado cabo eleitoral influente. Por isso, a lei eleitoral veda, nos três meses que antecedem o pleito e até a posse dos eleitos, que sejam nomeados, contratados ou demitidos funcionários públicos, ressalvados os casos de aprovação em concurso público e de falta grave.

Existem também restrições à transferências de recursos, à publicidade institucional, aos pronunciamentos no rádio e na televisão e à revisão da remuneração dos servidores. Tais restrições que, na sua maioria, são aplicáveis apenas no período eleitoral, por este entendido aquele que começa em 10/06 do ano do pleito, com as convenções para a escolha de candidatos, acabam se tornando praticamente inúteis, quando o pretendente à reeleição conhece a lei eleitoral e programa suas ações administrativas visando à reeleição.

Isso porque, quando o Chefe do Executivo divulga no decorrer do mandato suas ações administrativas, a sua simples inauguração fará lembrar no eleitor a figura do administrador.

Pouco importa então que o administrador não participe da inauguração, uma vez que ele pode estar, e certamente estará, cumprimentando os populares durante a cerimônia.

Se isso não bastasse, sempre restará ao Chefe do Executivo a possibilidade de utilização de imagens dando conta das suas realizações, durante o horário eleitoral gratuito na televisão. Já os municípios menores contarão com os recursos do rádio. Tudo isso, em detrimento do equilíbrio entre os candidatos no pleito eleitoral. Dir-se-á, então, que a lei deve ser mudada a fim de restringir mais as ações do Administrador Público que intenta a reeleição. No entanto, restringir mais implica em inviabilizar o próprio poder executivo e impedir a consecução do interesse público, o que também é vedado sob o prisma constitucional.

Essas são as consequências da importação e da implantação, sem adaptações, de um instituto jurídico concebido para uma outra realidade. Enquanto isso, caberá à jurisprudência resolver as injustiças criadas pelo Legislador.

4.3 ARGUMENTOS PRÓ E CONTRA A REELEIÇÃO

A discussão a respeito da legitimidade político-jurídica do instituto da reeleição versa, preponderantemente, sobre a correlação entre a possibilidade de disputar um mesmo cargo eletivo executivo para o qual já se foi eleito em uma eleição imediatamente anterior, em pleno exercício das funções, e o princípio da isonomia, o qual preconiza a igualdade de condições entre as candidaturas postas.

Os posicionamentos favoráveis manifestam o entendimento de que a possibilidade de disputar a reeleição no exercício do cargo não é incompatível com o princípio eleitoral da isonomia, conforme expõe Celso Bastos.

O fato de estar no exercício de funções executivas não desequilibra a igualdade que deve reinar entre os candidatos, porque a recandidatura não é exclusivamente fonte de vantagens, mas sem dúvida alguma, é raiz de não poucos desgastes perante a opinião pública.

Ainda que o efetivo exercício de cargo público, notadamente de feição executiva, possa ser fonte de desgastes, a exposição social e pública inerente e natural de funções dessa natureza, por si só, é expressiva o bastante para o desequilíbrio da disputa eleitoral. Nesse sentido acena Celso Antônio Bandeira de Mello.

Essa exposição à mídia, sobretudo em país subdesenvolvido, onde o simples soar de um nome como "conhecido" é "handicap" eleitoral – como comprovam as pesquisas – representa ponderável vantagem, que, desequilibraria a disputa, sobretudo no caso do presidente, dada a respeitabilidade e o temor reverencial que o cargo (quase divinizado em países atrasados politicamente) inspira na população.

Outro problema destacado pela corrente tendente à vedação de processos reeleitivos é a utilização de recursos públicos para a consecução de objetivos eleitorais. É o que aponta Brasília Sallum Júnior ao constatar a fragilidade do controle da utilização do que designa "máquina" governamental.

[...] mesmo quando não tinham direito à reeleição, prefeitos, governadores e presidente usavam os instrumentos de poder de que dispunham para favorecer seus favoritos à sucessão. Convenhamos, no entanto, que a tentação e a facilidade em usá-lo em proveito próprio são muito maiores.

Igualmente em relação a essa crítica, Celso Antônio Bandeira de Mello reitera que, ainda que o mandatário propriamente não empregue a estrutura governamental em favor de seu projeto político-eleitoral, seria uma tarefa difícilima conter e controlar seus subordinados para que também se abstivessem dessa prática, mesmo porquê, como se sabe, os chefes de Poder Executivo têm a prerrogativa de admitir centenas ou milhares (dependendo do caso e da esfera de Poder) de profissionais em cargos de confiança ^[22].

A crítica à reeleição fundada na possibilidade de utilização de recursos públicos em favor do projeto eleitoral é relativizada pela linha doutrinária defensora do instituto. Os argumentos predominantes versam sobre o proeminente controle político do uso da "máquina" administrativa em favor do mandatário-candidato, conforme destaca Miguel Reale Júnior.

[...] há formas e modos de controle do uso do poder político no processo eleitoral, mormente pela denúncia pelos opositores de qualquer prática abusiva a ser rejeitada pelo eleitorado, cujo senso de cidadania cresce a cada passo.

Entretanto, há até mesmo defensores do instituto da reeleição que reconhecem ser possível utilizar a estrutura administrativa pública para fins reeleitorais, como pondera Fábio Wanderley Reis.

Realmente existe perigo no uso da máquina e ele se intensificará se viermos a ter reeleição. Mas o uso da máquina é algo que já ocorre [...] independentemente de reeleição, e [com ela] só se estaria intensificando o grau em que esse problema se colocaria.

Outro argumento discorrido pelos defensores da reeleição a relativizar a possibilidade de aproveitamento da administração pública pelos candidatos no exercício do cargo é a preponderância da soberana vontade do eleitor na escolha de seus governantes. Nesse sentido preleciona Ives Gandra da Silva Martins.

O argumento contrário [à reeleição], de que o governo tem mais condições de fazer campanha que a oposição, tornando desigual o pleito, embora seja ponderável, não é capaz de afastar este outro, de que o eleitor soberano deve saber escolher, entre os diversos candidatos, aquele que é o melhor e, se não souber escolher, é porque a democracia em seu país é imatura, mas nem por isso deve ser eliminada.

Outro ponto de discordância entre os que apóiam e os que rejeitam o processo reeletivo se funda na ideia de continuidade da boa gestão administrativa, considerada essencial para os defensores do instituto. Nesse aspecto, Miguel Reale Júnior identifica como "fundamento da reeleição, [...] primacialmente, a continuidade administrativa [...] a pretensão de proteger a continuidade da administração, da boa administração a ser mantida [...]"

A posição é contestada por Brasílio Sallum Júnior, segundo quem a boa gestão administrativa é fruto da gerência coletiva de um grupo político, sendo, pois "mais democrático e republicano premiar uma boa administração elegendo o novo candidato do partido que a vem exercendo do que personalizar em um só homem as virtudes do bom governo". E emenda advertindo que "reeleger um bom governante não é garantia de continuidade da boa administração".

Por óbvio, a complexidade política, sociológica e jurídica do tema revela outros argumentos favoráveis e contrários ao instituto da reeleição.

Identifica-se, sintética e concentradamente, como elementos pró-reeleição:

- a) preponderância da vontade popular através do sufrágio, caracterizando-se como um estatuto democrático; b) continuidade administrativa; c) inapropriação de um mandato de quatro anos para o planejamento e gestão de políticas públicas de longo prazo.

Ao reverso, fundam-se como considerações contrárias ao processo reeletivo:

- a) ofensa ao princípio da isonomia e da igualdade de condições entre as candidaturas; b) (concreta) possibilidade de emprego de recursos da

administração pública para a consecução do objetivo político-eleitoral; c) inibição à renovação das lideranças político-partidárias e governamentais; d) ruptura com a tradição republicana brasileira; e) personificação na pessoa do mandatário das qualidades da gestão de todo um grupo político; f) superexposição de chefes do Executivo na mídia, ampliando-se sobremaneira a vantagem do candidato no exercício do mandato em relação aos demais postulantes.

Embora no Brasil haja aparente recenticidade da discussão acerca da legitimidade e da conveniência político-jurídica do instituto da reeleição para chefes de Poder Executivo, as manifestações contrárias ao processo reeletivo remontam ao século XIX e foram formuladas pelo francês Aléxis de Tocqueville, como se destacará na sequência.

4.4 A INFLUÊNCIA DA REELEIÇÃO NA ALTERNÂNCIA DE PODER

Com o advento do instituto da reeleição, algumas questões podem ser levantadas. Podemos focar em duas delas. A primeira foi a questão da desincompatibilização, omitida pelos legisladores de então, a despeito de a Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, estabelecer casos de inelegibilidade e prazos de cessação. A própria Constituição Federal, no § 6º do art. 14, determina que Presidente da República, Governador de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito para concorrerem a outros cargos. No entanto, o § 5º do mesmo artigo prescreve que o Presidente da República, Governador de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos, e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos, poderão ser reeleitos para um único período subsequente. Não obstante, nada fala a respeito da desincompatibilização do cargo.

A segunda questão que pode ser levantada é quanto à exigência que decorre do fato de se conferir tratamento igualitário entre os concorrentes em qualquer eleição majoritária no país. Em outras palavras, a proposta é não haver desequilíbrio de forças nas disputas eleitorais. De grosso modo, quem permanece no cargo durante a disputa pela reeleição, em hipótese, pode beneficiar-se da máquina pública, ocasionando o desequilíbrio entre os candidatos concorrentes, visto que outros não disporiam de idênticas condições.

Pensemos num exemplo prático: O Plano Real. O povo brasileiro satisfez-se com o Plano e com a estabilidade da moeda, depois de muito tempo sofrendo as consequências de uma inflação altíssima e de ter confiscada sua poupança em um duro golpe praticado pelo

então Presidente da República, Fernando Collor de Mello, por meio de sua Ministra da Economia, Zélia Cardoso de Mello. O Plano Real apareceu como catarse para toda essa situação e, por isso, provavelmente, a reeleição teve respaldo popular, apesar das críticas. E foi em nome desse projeto de manutenção do poder que se quebrou a tradição nacional da não-reeleição e não houve a exigência de os chefes do Poder Executivo desincompatibilizarem-se de seus cargos.

Nota-se que o que há de mais caro para o processo eleitoral é o equilíbrio da disputa entre os concorrentes. É possível notar claramente tal preocupação no art. 73, inciso I a VIII e seus parágrafos (1º ao 9º):

Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;

III - ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;

c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;

e) a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo;

VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

§ 1º Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional.

§ 2º A vedação do inciso I do caput não se aplica ao uso, em campanha, de transporte oficial pelo Presidente da República, obedecido o disposto no art. 76, nem ao uso, em campanha, pelos candidatos a reeleição de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, de suas residências oficiais para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público.

§ 3º As vedações do inciso VI do caput, alíneas b e c, aplicam-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos I, II, III, IV e VI do caput, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma. (Redação dada pela Lei nº 9.840, de 28.9.1999)

§ 6º As multas de que trata este artigo serão duplicadas a cada reincidência.

§ 7º As condutas enumeradas no caput caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III.

§ 8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem.

§ 9º Na distribuição dos recursos do Fundo Partidário (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995) oriundos da aplicação do disposto no § 4º, deverão ser excluídos os partidos beneficiados pelos atos que originaram as multas.

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006).

O que ocorreu, na prática, com o instituto da reeleição foi a negação do princípio da moralidade administrativa, pregado pelo art. 37 da nossa Carta Magna, a partir do momento em que se abriu, nas eleições majoritárias, a hipótese de o disputante à reeleição poder utilizar-se da máquina oficial a seu favor, ao não ter a obrigação de se afastar do cargo. A observância do princípio da moralidade administrativa, na ótica eleitoral, teria a finalidade de impedir que houvesse influências nefastas no processo eletivo. É bem verdade que o legislador se preocupou tanto com a matéria que foram criadas pela Lei 9504/97 condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral. Dessarte, a inobservância por qualquer candidato ao disposto no artigo e parágrafos supracitados implicaria abuso de poder econômico e político, atingindo-o com a inelegibilidade.

4.5 O USO DA MÁQUINA PÚBLICA

A vivência do instituto da reeleição nos últimos pleitos (1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012 e 2014) mostrou, em muitos casos, o desrespeito à isonomia entre os candidatos, sendo essa a segunda questão levantada. A quebra desse equilíbrio iniciou-se, como é de domínio público, através de candidatos que concorriam à reeleição por meio do uso abusivo da máquina oficial. Houve inúmeros detentores de mandatos eletivos no Poder Executivo que usaram e abusaram dessa prerrogativa constitucional, qual seja, não haver a necessidade de se desincompatibilizar do cargo. Usa-se como base para tal afirmação o alto número de cassações de mandato havido ultimamente por parte de nossos tribunais e vários escândalos noticiados nos jornais frequentemente.

Fala-se, no âmbito do Congresso Nacional, em uma reforma pela eliminação do instituto da reeleição, ou, ao menos, uma adequação a um modelo que crie eficientes mecanismos limitadores da interferência do uso do poder econômico e político na disputa eleitoral – o conhecido financiamento público de campanha. De tal maneira, objetiva-se o respeito ao princípio da equidade entre os participantes.

O advento da reeleição sem a desincompatibilização do cargo criou privilégios entre os concorrentes a cargos majoritários a ponto de ferir a igualdade de oportunidades. Isso porque, segundo estudiosos da questão, o mandatário que se encontra no cargo possui condições favoráveis de exposição na mídia, além de outras situações capazes de gerar ações eleitoreiras, mormente a busca de recursos humanos e financeiros para sua campanha.

Outra dificuldade que se criou foi no que concerne à propaganda eleitoral e à vedação de condutas, na hipótese de reeleição ou apoio explícito a um candidato pelo chefe em exercício é a difícil separação das ações realizadas durante o período eleitoral entre o administrador e o candidato, ou ainda, a influência delas no favorecimento a quem o Presidente, Governador ou Prefeito apoie. Sem dúvida, Juízes Eleitorais e Ministérios Públicos enfrentam casos em que se torna quase impossível discernir se a conduta foi do administrador ou foi do candidato ou favorável a alguém.

Há necessidade de modificações para que as eleições não sejam mais normatizadas pelas leis e resoluções vigentes. Na apresentação de deficiências, o sistema eleitoral brasileiro fica à mercê dos políticos, alguns inconscientes do seu verdadeiro papel e que se utilizarão de expedientes escusos na tentativa de se eleger ou reeleger, como a utilização de recursos públicos, seja dinheiro ou obras eleitoreiras, para fim de continuar no poder.

CAPÍTULO V – ANÁLISE DAS ELEIÇÕES DOS CHEFES DO EXECUTIVO DE 1988 À 2014

5.1 REELEIÇÃO AO EXECUTIVO NACIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAL

A Emenda Constitucional 16, que permitiu a reeleição do presidente da República, governadores e prefeitos, foi aprovada pelo Congresso Nacional e promulgada em 4 de junho de 1997, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, que foi o primeiro presidente beneficiado pelo dispositivo na eleição de 1998. Desde a promulgação dessa emenda, cinco disputas eleitorais ocorreram cinco eleições em nível federal e estadual (1998, 2002, 2006, 2010 e 2014) e quatro de âmbito municipal (2000, 2004, 2008, 2012).

Os resultados eleitorais apontam para a constatação de que nas eleições envolvendo candidatos em busca de um novo mandato para o mesmo cargo, disputando o pleito no exercício da função, o índice de renovação dos governantes é baixo. Nas eleições presidenciais de 1998, 2006 e 2014 os então chefes do Poder Executivo federal disputaram a reeleição. Ambos foram vencedores. Destarte, verifica-se um índice de 100% de êxito de presidentes-candidatos à reeleição desde a instituição da reeleição no país.

Em relação às eleições estaduais, o índice de vitória de governadores-candidatos também é expressivo e crescente. Em 1998, 21 chefes de Poder Executivo estadual disputaram a reeleição, 14 deles se consagraram vitoriosos, ou seja, 66,6%. Quatro anos mais tarde o índice de governadores-candidatos reeleitos aumentou: quatorze mandatários disputaram a eleição buscando se manter à frente da gestão pública estadual. 10 conquistaram a vitória nas urnas: 71,4% do total.

Em 2006, o percentual de permanência de governadores nos cargos por mais quatro anos cresceu novamente. Naquela oportunidade, 19 chefes de Executivo disputaram a eleição visando a um novo mandato. Quatorze obtiveram sucesso eleitoral, o que representa um índice de 73,7% da totalidade. Em 2010, foram 20 os que pleitearam reeleição, sendo 13 vencedores na disputa, gerando um índice de 65%. No último pleito, dos 18 governadores que tentaram a reeleição em 2014, apenas 11 conseguiram, aproximadamente 61%.

A figura a seguir demonstra no mapa do Brasil os estados de reeleitos em 2014.

Figura 1 – Governadores eleitos em 2014



Fonte - BAND, 2014

Na esfera municipal, 55 por cento dos prefeitos concorreram no ano de 2012 foram reeleitos. O resultado das eleições municipais deste ano mostrou que os atuais prefeitos são beneficiados pelo instituto da reeleição, apesar do número dos prefeitos que conseguiram mais um mandato ser menor do que nos pleitos anteriores. Dos 2.736 candidatos que disputaram um novo mandato 55% deles foram reeleitos, segundo levantamento da CNM (Confederação Nacional dos Municípios).

Nas eleições de 2008, 65,9% dos prefeitos que disputaram um novo mandato foram reeleitos. Já nas eleições de 2004 e 2000, o número de reeleitos foi 58,2%, de acordo com levantamento feito pela CMN com base nos dados do TSE (Tribunal Superior Eleitoral).

Segundo a entidade, os Estados que mais conseguiram reeleger seus prefeitos foram Rio Grande do Norte (69,1%), Paraíba (68,4%), Rio Grande do Sul (67,6%), Pernambuco (62,4%) e Mato Grosso do Sul (61,3%).

A primeira eleição municipal em que foi permitida a reeleição para prefeitos ocorreu no ano de 2000. Na ocasião, 62% disputaram a reeleição. Já em 2004, 63% concorreram a um novo mandato e em 2008 o percentual de postulantes à reeleição foi 78,6%. Este ano 74,8% dos prefeitos buscaram um segundo mandato.

Para melhor entendimento, os dados estão sistematizados na seguinte tabela.

Tabela 01 - Índice de governadores reeleitos

Ano	Governadores – Candidatos	Reeleitos	Percentual
1998	21	14	66,6%
2002	14	10	71,4%
2006	19	14	73,7%
2010	20	13	65%
2014	18	11	61,1%

Fonte: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados

Nas eleições municipais o índice de permanência nos cargos também é alto e, interessante, apresenta próxima relação com os patamares registrados nas disputas estaduais.

Considerando-se os chefes de Executivo municipal de capitais brasileiras, em 2000, 23 pretenderam permanecer mais uma gestão à frente das respectivas prefeituras. Dezesesseis deles obtiveram vitória nas eleições municipais, ou seja, 69,5% do total. Quatro anos depois, 11 prefeitos de capitais se candidataram ao mesmo cargo, sendo que 8 conquistaram a reeleição. Logo, o índice de reeleição verificado foi de 72,7%.

Prefeitos que disputam a reeleição em 2012 largam na corrida eleitoral com a estatística ao seu lado. Nas últimas três eleições municipais (2000, 2004 e 2008), 84% dos prefeitos que tentaram se reeleger nas 26 capitais do Brasil tiveram sucesso. De 51 tentativas, apenas oito não conseguiram vencer novamente.

Em 2000, o primeiro ano de eleição municipal com possibilidade de reeleição, 20 dos 26 prefeitos de capitais tentaram se manter no cargo. Dezesseis ganharam. Em 2004, muitos não puderam participar por já serem reeleitos. Dos 11 prefeitos que entraram na eleição, oito venceram. Em 2008, a vantagem dos prefeitos foi ainda maior: de 20 postulantes, apenas o manauara Serafim Corrêa (PSB) perdeu as eleições. Nesse período, apenas nove prefeitos que poderiam disputar a reeleição não quiseram concorrer – seis em 2000 e três em 2004.

Sistematizando os números, chega-se à seguinte tabela.

Tabela 02 - Índice de prefeitos de capitais reeleitos

Ano	Prefeitos – Candidatos	Reeleitos	Percentual
2000	20	16	69,5%
2004	11	8	72,7%
2008	20	19	95%
2012	8	5	55%

Fonte: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados

Conforme já se discorreu alhures, importante salientar a similitude dos índices de reeleição de prefeitos de capitais e de governadores. Em 1998, 66,6% dos chefes de Executivo estadual que se candidataram foram reeleitos. Dois anos mais tarde, o índice de Prefeitos reeleitos foi de 69,5%.

Em 2002, 71,4% dos governadores-candidatos venceram as eleições. Novamente dois anos depois, 72,7% dos chefes de Executivo municipal candidatos conquistaram um segundo mandato. Por fim, em 2006, o índice de reeleição dos Governadores foi de 73,7%.

Baseando-se igualmente nos números verificados nos processos eleitorais pós-reeleição, percebe-se que o índice de mandatários-reeleitos é crescente, conforme se extrai da tabela subsequente.

Tabela 03 - Índice de mandatários-reeleitos

Ano	Mandatários	Reeleitos	Percentual
1998	21	14	66,6%
2000	23	16	69,5%
2002	14	10	71,4%
2004	11	8	72,7%
2006	19	14	73,7%
2008	20	19	95%
2010	20	13	65%
2012	8	5	55%
2014	18	11	61,1%

*Observação: computou-se o número de Governadores e Prefeitos de capitais reeleitos. Fonte: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados

Observa-se na tabela 3 que o índice de reeleitos num período de 10 anos, compreendido de 1988 a 2008, cresceu até atingir um percentual de 95%, caindo nas duas disputas seguintes e voltando a crescer na eleição do ano passado.

Diante dos números da reeleição no país, anteriormente apresentados, três considerações tidas com base nos dados estatísticos são possíveis. Primeira, é reduzido o índice de renovação nas eleições em que o chefe de Poder Executivo disputa a reeleição, demonstrando-se que o mandatário-candidato disputa o pleito em condição de favoritismo frente aos demais concorrentes. Segunda, quer se trate de eleição estadual, quer se trate de pleito municipal, o índice de reeleição é semelhante. Tal constatação reforça o raciocínio anterior, de que nas disputas envolvendo um candidato no exercício do cargo que busque a reeleição, a tendência é de que esse dispute o pleito em vantagem de condições sobre os demais pleiteantes. Terceira, o índice de reeleição de mandatários-candidatos é crescente em sua maioria. Diante da análise dos números e dados estatísticos e partindo-se das considerações anteriores, ousa-se afirmar, através de uma análise empírica, que o eleitorado brasileiro é tendente a votar em candidatos que já estejam no exercício do mandato. Também por isso, mas não exclusivamente, os mandatários-candidatos disputam o pleito eleitoral com vantagens de condições sobre os demais concorrentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que haja a concreta possibilidade de se repetir o que já foi dito, reitera-se o caractere da atualidade, marca distintiva do pensamento de Tocqueville acerca do instituto da reeleição. As manifestações expressas em sua obra poderiam ser perfeitamente enquadrada nas crônicas e análises políticas a respeito dos processos eleitorais observados nos recentes anos. Mesmo tendo sido publicada em 1835 na França, descreve com fidedignidade o ambiente governamental e a postura do mandatário quando a busca pela reeleição pauta a ação política e administrativa de um governo, ao passo que nessas situações o interesse particular-eleitoral sobrepõe-se ao compromisso público de gestão visando às próximas gerações.

Transpassados cinco pleitos eleitorais sob a égide do instituto da reeleição, aponta-se a premente necessidade de revisão da autorização constitucional para que mandatários executivos possam se recandidatar ao mesmo cargo em pleno exercício das funções.

Diante dos números verificados no país nas eleições realizadas entre 1998 e 2014, constatou-se de que é reduzidíssimo o índice de renovação de lideranças político-partidárias e governamentais, uma vez que o candidato titular de mandato executivo disputa em vantagem de condições sobre os demais pleiteantes.

A simples possibilidade constitucional de recandidatura é o bastante para inibir o surgimento de novos líderes políticos, tão necessários ao desenvolvimento da nação e à manutenção das instituições democráticas, na medida em que o poder do cargo, sobretudo o de nomear correligionários, alastra a autoridade do governante sobre o partido, tornando-o o desejado candidato natural à própria sucessão.

Os dados estatísticos atestam os crescentes índices de reeleição de mandatários-candidatos. Constata-se, pois, a superioridade eleitoral que o chefe de Executivo exerce sobre os demais concorrentes, aniquilando o princípio da igualdade entre os candidatos, elementar em um Estado Democrático e Constitucional de Direito.

Por si só, a exposição e a projeção natural que o exercício do cargo proporciona é suficiente para desequilibrar impetuosamente a disputa eleitoral. Sobretudo em um país no qual a aparição na mídia celebra instantaneamente o sujeito, através de um processo de "divinização" imediato e irrefletido. É certo que o exercício do cargo impõe ao gestor o ônus das críticas, e a superexposição midiática nem sempre é positiva. Ao reverso, no mais das

vezes é negativa. Contudo, sabe-se que a grande massa de eleitores não avalia criticamente o conteúdo das aparições do administrador público-candidato nos meios de comunicação.

A favor da reeleição se estabelecem proposições no sentido de que o instituto permite a continuidade administrativa e o planejamento e gestão de políticas públicas de longo prazo. Em relação ao primeiro argumento, pondera-se que o titular do mandato executivo não é um gestor isolado. Governa tendo como base administrativa um grupo político e um corpo de servidores. O êxito administrativo é, assim, obra de toda uma coletividade de lideranças. Logo, a continuidade de uma distintiva administração é possível, independentemente da reeleição do titular. Podem-se eleger outras e novas lideranças de um mesmo grupo responsável por uma gestão reconhecida, acrescentando-se a isso, o entusiasmo, a energia e as renovadas ideias próprias de um mandatário de primeira gestão.

Quanto à segunda ponderação, acerca da visão de longo prazo permitida pela reeleição, invoca-se o pensamento de Tocqueville. O chefe de Executivo e seu grupo político, diante da possibilidade da reeleição, envolvem-se tão profundamente com o projeto eleitoral, ainda que instintivamente, e, assim, mesmo inconscientemente, que a visão de governo tem como marco delimitador a próxima eleição. Raramente há projetos ou propostas de longo prazo. Medidas oportunas, e mesmo as necessárias, se impopulares, são de pronto rejeitadas. O foco é a reeleição. Destarte, a reeleição, em regra, impede gestões visando às novas gerações.

A favor da reeleição, emprega-se a consideração fatal de que é um instituto democrático, haja vista a delegação ao eleitor da decisão sobre manter ou não determinado mandatário no poder. Todavia, conforme já se discorreu, não é invulgar o eleitor votar com a vontade influenciada pela superexposição natural e inerente aos cargos executivos. Os índices de reeleição demonstram a preferência do eleitorado em relação aos candidatos que lhe são mais conhecidos, e, evidentemente, os mandatários encabeçam esse "*ranking*". Material e efetivamente democrático é assegurar a lisura do processo eleitoral, e, especialmente, a igualdade de condições e de oportunidades entre os candidatos, o que é pouco provável em um processo eleitoral em que o chefe do Poder Executivo disputa a eleição em pleno exercício do cargo (assim como seus subordinados), e comandando toda a estrutura administrativa pública de que dispõe.

A todas essas razões, acresce-se a imensa e concreta possibilidade de o mandatário empregar a "máquina" governamental para a consecução de um projeto eleitoral pessoal em detrimento a um projeto de nação. Não que o proceda dolosamente (em que pese se saber que

em muitos casos assim o é), mas por vezes instintivamente e mesmo inconscientemente. E ainda que o titular-candidato pretenda a abnegação dessas práticas, não há como efetivamente exigí-lo de seus subordinados, também embrenhados no propósito de reeleger o candidato-mandatário-nomeador.

Destarte, pela lisura e igualdade de oportunidades entre os candidatos nos processos eleitorais, pelo voto livre e desembaraçado das influências da "divinização" e celebração midiática instantânea, acrítica e irrefletida, pela abolição do emprego da "máquina" pública em favor de um projeto reeletivo, por uma administração pública comprometida com projetos de longo prazo, objetivando as próximas gerações, e não tendo como marco fatal as próximas eleições, é que se opina pela ilegitimidade político-jurídica do instituto da reeleição para cargos executivos.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. Ebook (PDF).

AURÉLIO, Daniel Rodrigues. **Revista Filosofia**. Reportagem: **O animal político**. Disponível em: <<http://filosofia.uol.com.br/filosofia/ideologiasabedoria/23/artigo178984-1.asp>>. Acesso em: 04 Jan. 2015.

ARISTÓTELES. **A constituição de Atenas**. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultura, 2004.

ARKO ADVICE. **Análises Estratégicas**. Análise Política. Disponível em: <<http://www.arkoadvice.com.br/>>. Acesso em: 04 de Abr. 2015.

BACHELET, Michelle. **Reeleição revela onda oportunista na América do Sul**. O Estado de S. Paulo, 03 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,reeleicao-revela-onda-oportunistan-america-do-sul,428961,0.htm>>. Acesso em: 04 de Fev. 2015.

BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. São Paulo: Martin Claret, 2003. Ebook (PDF).

BARRETO, Lauro. **Reeleição & Continuismo. Aspectos históricos, doutrinários, políticos e jurídico da Emenda Constitucional nº 16**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1998.

BARRETO, Lauro. **Reeleição & Continuismo**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1999. Ebook (EPUB).

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 10 Abr. 2015.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 1999.

BONVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade. Processo: ADI-MC 1805 DF**. Relator: Néri da Silveira. 25 de março de 1998. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo329.htm>>. Acesso em: 20 de Jan. 2015.

CALHEIROS, Renan. **Discurso à votação da PEC**. Jornal do Senado. Brasília, 14 jun. 2011. Disponível em:
<<http://www12.senado.gov.br/noticias/jornal/edicoes/2011/06/14/relator-na-ccj-renanapresenta-voto-contr-o-fim-da-reeleicao>>. Acesso em 20 Jan. 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projetos de lei e outras proposições**. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24953>>. Acesso em 01 Fev. 2015.

CARRION, Eduardo Kroeft Machado. **Apontamentos de Direito Constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

CARVALHAIS, Isabel Estrada. **Os Desafios da Cidadania Pós-Nacional**. Porto: Edições Afrontamento, 2004.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ática, 1994.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

COSTA, Adriano Soares da. **Teoria da Inelegibilidade e o Direito Processual Eleitoral**. São Paulo: Editora Del Rey, 1998.

DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: EDUSP, 1997, apud OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann de. **Processo democrático e visões da democracia no Brasil**. Revista de Ciências Humanas, Florianópolis: EDUFSC, nº 32, outubro de 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva 2007.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO DE 1789. Disponível em:
<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 20 de Jan. 2014.

DECLARAÇÃO DE INDEPENDÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Disponível em:
<<http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/declaraindepeEUAHISJNeto.pdf>>. Acesso em: 20 de Jan. 2014.

DEMOCRACIA. Dicionário Priberam da Língua Portuguesa. Disponível em:
<<http://www.priberam.pt/dlpo/default.aspx?pal=democracia>>. Acesso em: 14 Abr. 2015.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. São Paulo: Saraiva, v.2, 1998.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FILHO, Luiz Antonio Fleury; MESSIAS, Itapuã Prestes de. **Direito Eleitoral – Lei n. 9.504/97- Doutrina e Jurisprudência**. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.

GARCIA, Emerson. **Abuso de Poder nas Eleições. Meios de Coibição**. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2000.

GENUÍNO, José. **Reeleição e corrupção**. In: Jornal do Brasil, edição de 21 de maio de 1997.

JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário básico de filosofia**. 5ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008.

JASMIN, Marcelo. **As Américas de Tocqueville: a comunidade e o autointeresse**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

LAFER, Celso. **Reeleição e maturidade política**. In: Folha de São Paulo, São Paulo, 1 dezembro 1996.

LAGOS, Marta. **Reeleição revela onda oportunista na América do Sul**. O Estado de S. Paulo, 03 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,reeleicao-revela-onda-oportunistan-america-do-sul,428961,0.htm>>. Acesso em: 04 de Fev. 2015.

MACPHERSON, Crawford Brough. **The real world of democracy**. Oxford: Oxford University Press, 1966.

MARÉS, Chico. Gazeta do povo. **ESTATÍSTICAS: 84% dos prefeitos de capitais que buscaram a reeleição venceram**. 27/08/2012. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/eleicoes/conteudo.phtml?id=1290835&tit=84-dosprefeitos-de-capitais-que-buscaram-a-reeleicao-venceram>>. Acesso em: 04 Jan. 2015.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/14885/acidadania-e-para-todos/1>>. Acesso em: 20 Jan. 2015.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Aspectos jurídicos da reeleição presidencial**. Folha de São Paulo, São Paulo, 08 jul. 1998. Caderno 1.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **A Constituição estabelece: FHC é inelegível**. Folha de São Paulo, São Paulo, 07 jul. 1998. Caderno 1, p. 3.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. Ed. Malheiros, 1993.

MOISÉS, apud Da BBC Brasil em Brasília. **Brasil tem democracia forte, mas incompleta, afirmam analistas**. 6 de maio, 2010. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/05/100506_democracia_brasil.shtml>. Acesso em: 20 Fev. 2015.

MONDIN, B. **Introdução à Filosofia: problemas, sistemas, autores, obras**. Tradução de J. Renard. São Paulo: Paulus, 1980.

MOREIRA, Marcelo Silva. **Eleições e abuso de poder**. Rio de Janeiro: AIDE, 1998.

NIESS, Pedro Henrique Távora. **Direitos Políticos – Elegibilidade, Inelegibilidade e Ações Eleitorais**. Edipro, 2ª Edição revista e atualizada, 2000, Bauru-SP.

NUNES, Pedro. **Dicionário de Tecnologia Jurídica**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1993.

PAGANELLI, Wilson. **Reflexões sobre o Artigo 73 da Lei 9504/97 e a Ação de Representação Eleitoral**. Site Jurídico - Jus Navegandi.

PINTO FERREIRA. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª edição, Saraiva, 1996.

REBELO, Aldo. **O ano que vivemos em perigo**. Edição 44, 1997. Disponível em: <http://grabois.org.br/portal/imprimirev.php?id_sessao=50&id_publicacao=145&id_indice=853>. Acesso em: 01 Fev. 2015.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O processo eleitoral como instrumento para a democracia**. Publicado na RESENHA ELEITORAL - Nova Série, v. 5, n. 1 (jan./jun. 1998). Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoesimpresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/o-processo-eleitoral-como-instrumentopara-ademocracia/indexd90f.html?no_cache=1&cHash=d05ce50591fc683eda915332d5a2aee5>. Acesso em: 01 fev. 2015.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SAMPAIO JÚNIOR, José Herval. **Processo constitucional: nova concepção de jurisdição**. Rio de Janeiro: Método, 2008.

SANTOS, Mauro Sérgio dos. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

SENADO FEDERAL. **Comissão da Reforma Política**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=86989&tp=1>>. Acesso em: 04 Maio 2015.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 23º ed. Malheiros: São Paulo, 2004.

SOBRINHO, Barbosa Lima. **O princípio da não – reeleição**. In: Jornal do Brasil, Edição de 11 de agosto de 1996.

SOUSA, Moacir Mendes. **Reflexões acerca do instituto da reeleição**. Disponível em: <<http://www.mt.trf1.gov.br/judice/jud8/reflexoes.htm>>. Acesso em 05 Fev. 2015.

SOUZA, Nelson Oscar de. **Manual de Direito Constitucional**, 2ª edição, Forense, 1998.

TRE / SE. **Informativo**. – **Ano 1 – Nº 5**. Aracaju, 16 a 30 de abril 2009. Disponível em: <http://www.tre-se.jus.br/publicacoes/informativos-do-trese/2009/informativo_do_tre_5.pdf/visualiza>. Acesso em: 04 abr. 2015.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. **A democracia na América**. Trad Neil Ribeiro da Silva. 2 ed. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1987.

TORELLY, Paulo Peretti. **A substancial inconstitucionalidade da regra da reeleição: isonomia e república no direito constitucional e na teoria da constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2008.

TORQUATO, Gaudêncio. **Reforma política reacende debate em torno da reeleição**. Jornal Estado de Minas. Minas Gerais, 27 mar. 2011. Entrevista a Marcelo da Fonseca. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2011/03/27/interna_politica,217894/reforma-politica-reacende-debate-em-torno-da-reeleicao.shtml>. Acesso em 20 Jan. 2015.

TOURAINÉ, Alain, 1925. **O que é democracia?** Trad Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996.

ZOVATTO, Daniel. **A re-reeleição é antidemocrática**. Infolatam. Buenos Aires, 5 setembro 2012. Disponível em: <<http://www.infolatam.com.br/2012/09/06/a-rereeleicao-e-antidemocratica/>>. Acesso em: 04 de Fev. 2015.