

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 33 • nº 130

abril/junho – 1996

Editor:

João Batista Soares de Sousa, Diretor

Reeleição do Presidente da República

SÉRGIO SÉRVULO DA CUNHA

A oligarquia deseja um Estado mínimo com simbolismo máximo. Um presidente que parece um rei se encaixa à maravilha nesse projeto.

A eletividade, a rotatividade, a despersonalização do poder são características republicanas. Rousseau dissera, dos ingleses, que são livres somente no instante de votar. Ao fixar em dois anos a duração do mandato dos deputados, o constituinte norte-americano tinha certamente em vista a maior proximidade possível entre a representação e a democracia direta.

Entretanto, com relação ao Presidente da República, não se agiu assim. Fixou-se em quatro anos a duração do seu mandato, talvez porque, na concepção original da separação dos poderes, fosse ele apenas o executor das políticas ditadas pelo parlamento, este sim, considerado como expressão da soberania e órgão máximo do poder. O presidente parecia, então, uma espécie de sucedâneo real, sem os atributos da nobreza e sujeito ao parlamento.

Apenas com o correr do tempo se iria delineando aquilo que, chamado a princípio *regime presidencial* (Bagehot), evoluiria para o que os franceses (Vedel) passaram a designar, com rigor técnico, como *regime presidencialista* (ou *presidencialismo*) e que na América Latina se configurou como *hiperpresidencialismo* (Nino) ou *presidência imperial* (Schlesinger).

O silêncio do pacto de Filadélfia sobre a possibilidade de reeleição do presidente não significa que tivessem os constituintes descuidado do tema. Hamilton (*Federalist papers*) defende a reelegibilidade. Segundo Corwin (*A Constituição norte-americana e seu significado atual*. Rio: Zahar Ed., 1986), o sentimento da Convenção era pela reelegibilidade indefinida, mas Jefferson objetou que isso equivaleria à vitaliciedade.

Sérgio Sérvulo da Cunha é Advogado.

Parecer elaborado para o Instituto dos Advogados Brasileiros, atendendo a indicação de seu presidente, o Dr. Benedito Calheiros Bomfim.

Até a edição da 22ª emenda, em 27.2.51, (que limitou a um só período a possibilidade de reeleição), não havia regra, senão costumeira, a respeito.

No Brasil, ao elaborar-se a primeira Constituição republicana, tínhamos já o precedente da América espanhola e sua experiência contrária à reelegibilidade. Os historiadores costumam apontar, como exceção, apenas o ocorrido no México, onde, afinal, a presidência praticamente vitalícia de Porfírio Díaz levaria à enfática vedação da reeleição, inserta na Constituição de 1917.

Embora não associassem república e regime presidencial (v. Afonso Arinos, *A história vivida*, ed. O Estado, III/395), nossos constituintes de 1891 adotaram esse regime, consensualmente. Também praticamente de modo consensual – o que viria a repetir-se em todas as nossas constituintes – vedou-se a reeleição do presidente. O debate restringiu-se ali à duração do mandato presidencial e à duração da irreelegibilidade (se indefinida, se passados dois períodos, ou se vigorando apenas para o período imediato). O Deputado paulista Almeida Nogueira, embora favorável a um mandato longo, manifestou-se contrário à possibilidade de reeleição:

“... a realizar-se esta, não será feita com liberdade, porque exatamente um presidente que não tiver bem exercido o seu mandato, mas que tiver apego ao cargo, não hesitará em lançar mão de todos os meios oficiais para comprimir a liberdade do voto e alcançar a vitória das urnas...” (Agenor de Roure, *A Constituinte Republicana*. Brasília: Senado Federal, 1979, 1/465).

Não obstante a prudência nessa matéria, os constituintes – e congressistas – de 1891, teriam motivos para se arrependem, logo no primeiro mandato, e não só por haverem eleito, como presidente, o Chefe do Governo Provisório. (Este, aliás, ao conhecer o texto do projeto de Constituição, reclamara de Rui não se encontrar, nele, a faculdade de dissolução do parlamento, pelo chefe do executivo). No mesmíssimo erro viriam incidir os constituintes de 1934, e em arrependimento maior, pois que, desta feita, foi o Congresso, e não o presidente, a vestir o pijama do ostracismo.

Todavia, nem Getúlio – que fechou o Congresso e outorgou uma Carta de vitrine – nem o próprio regime militar, instaurado em 1964, ousaram romper, explicitamente, a tradição da

irreelegibilidade do presidente. O que mais se fez, aí, foi alargar para seis anos o mandato presidencial (Emenda nº 8, de 1977).

Durante a malograda revisão constitucional de 1994, quatro propostas pretendiam suprimir o parágrafo 5º do art. 14 da Constituição de 1988, que faz inelegíveis, no período subsequente, os ocupantes de cargos eletivos do Poder Executivo. Treze propostas admitiam a reeleição por um só período, sem exigência de renúncia prévia, e quinze admitiam a reeleição, com renúncia prévia seis meses antes do término do mandato.

Quarenta e nove propostas retiravam, ao art. 82 da Lei Magna, a proibição de reeleição. Destas, 43 reduziam para quatro anos o mandato presidencial.

O relator condensou essas propostas num substitutivo que alterava o art. 14, parágrafo 5º, para permitir a reeleição por um período subsequente, suprimindo, do art. 82, a expressão “vedada a reeleição para o período subsequente”.

Esse substitutivo – na forma de uma “emenda aglutinativa” apresentada pelas lideranças do PMDB, PPR e PFL – foi rejeitado por 269 votos a 160, e 3 abstenções.

Agora tem curso, no Congresso brasileiro, a Proposta de Emenda à Constituição nº 54/95, encabeçada pelo Deputado Edinho Araújo, objetivando a reelegibilidade.

Diz a justificativa da proposta que

“a possibilidade de reeleição vem de encontro (sic) à aspiração da população que deseja ver seu mandatário reconduzido ao exercício do Poder Executivo. Tendo o governante atendido às necessidades do povo, nada mais justo que possa ser reeleito, para que possa dar continuidade, com maior experiência, a seu trabalho”.

A justificativa não colhe. Quanto mais despótico ou ambicioso um governante, tanto mais bajuladores se acharão, para aclamá-lo como o “pai dos pobres”, o “condor dos Andes”, o “caçador de marajás” ou o salvador da pátria. Não colhe, sobretudo, porque se aplicaria com igual força à reelegibilidade indefinida do presidente: pois se ele continua agradando, por que estancar esse manancial de felicidade? Nenhum presidente norte-americano foi mais louvado, nenhum foi mais prestigioso do que Franklin Roosevelt. E, entretanto, o fato de haver conquistado um terceiro quadriênio consecutivo fez soar o alarme que resultou na 22ª Emenda, de 27.2.51.

Por outro lado, o mais forte argumento continuísta (a possibilidade de planejar e de arrematar o que se planejou) já foi batido irretorquivelmente por Hermes Lima. Na Constituinte de 1945, ao votar – juntamente com Prado Kelly e Milton Campos – a favor de um mandato de quatro anos, disse o notável jurista que

“fazer a continuidade e a excelência da administração federal dependerem de um mandato mais longo do Presidente da República é colocar mal o problema. Essa continuidade não pode depender, substancialmente, primacialmente, de pessoas, mas da organização da vida política nacional, através da atuação de partidos nacionais. O Presidente deve encontrar no país os verdadeiros elementos de um bom governo, e não, principalmente, num mandato longo, como se pretende” (cf. José Duarte, *A Constituição Brasileira de 1946*, 2/203).

Na verdade, é no tecido político, jurídico e administrativo, mais do que nos personagens, que as políticas de longo prazo encontram sustentação.

O tema da reelegibilidade do presidente, porém, não pode ficar circunscrito, como até aqui, ao âmbito personalístico do desempenho presidencial. A par dos efeitos que a reelegibilidade produziria nos costumes políticos, com a diminuição do espaço crítico (plano da efetividade), há que ponderar seus efeitos desestabilizadores do ordenamento (plano da eficácia).

Veja-se, por exemplo, a Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64, de 18.5.90). Caso se tornasse reelegível o Presidente da República, impossível manter-se a inelegibilidade que alcança, hoje, a) os ministros de Estado; b) os chefes dos órgãos de assessoramento direto, civil e militar, da Presidência da República; c) o chefe do órgão de assessoramento de informações da Presidência da República; d) o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas; e) o advogado-geral da União e o consultor-geral da República; f) os chefes do Estado-Maior da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; g) os comandantes do Exército, Marinha e Aeronáutica; h) os presidentes, diretores e superintendentes de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas e as mantidas pelo poder público; i) os interventores federais; j) o diretor-geral do Departamento de Polícia Federal; l) os secretários-gerais, os secretários-executivos, os secretários nacionais, os secretários federais dos

ministérios e as pessoas que ocupem cargos equivalentes.

O alfabeto não dá conta de todos os casos de inelegibilidade estabelecidos pela lei com base na presunção de que, independentemente da isenção do seu ocupante, a mera detenção de alto cargo na administração pública – ou mesmo em entidades privadas ou corporativas que tenham estreito contacto com a administração pública – é suficiente para favorecer o candidato, em detrimento dos concorrentes e da lisura do processo eleitoral. Mais do que uma presunção, essa inafastável conclusão de fato constitui um dos princípios estruturadores do nosso Direito Político.

Outro exemplo é o da repercussão dessa alteração em nosso arcabouço federativo. Difícil admitir-se reelegibilidade do presidente da República sem carrear a dos governadores e prefeitos. Bem por isso, aliás, a PEC 54/95, ora em exame, fala na possibilidade de recondução, não apenas do presidente, mas também dos governadores e prefeitos. Para a formação de um juízo sobre a desejabilidade da reeleição dos governadores, bastaria rever as páginas do caudilhismo nacional, onde, durante a república velha, essa prática foi permitida.

Forma-se assim a teia dos interesses federais, estaduais e municipais, aliados aos interesses congressuais, que permite ao presidente romper uma tradição centenária, a qual dá expressão concreta, entre nós, ao princípio republicano.

A PEC 54/95 prevê sua vigência imediata, com o que se aplicará, tão logo aprovada, aos atuais presidente, governadores e prefeitos.

Amolda-se, dessa forma, ao contexto casuístico que a explica. A possibilidade de reeleição, sempre temida em nossos países, vem sendo oferecida aos presidentes sul-americanos como uma espécie de sobremesa no banquete das reformas neoliberais. O presidente – Fujimori, Menem, ou quem mais for – é apontado como a personalidade imprescindível, a única que pode congrega as forças políticas e dar seqüência ao programa de estabilização. O conflito entre esses sentimentos alimentados pelo oficialismo e a regra proibitiva é apresentado como um “paradoxo”. A partir desse paradoxo, fulmina-se como “arbitrária” a regra proibitiva, tal como se fez alhures :

“A origem de todos esses movimentos paradoxais encontra-se no art. 77 da Constituição atual, pois proíbe a reeleição

do governante e determina um tempo de mandato de seis anos. É um princípio restritivo sábio e prudente. Dá um tempo de mandato suficientemente prolongado e cria um corte para evitar o continuísmo e as aventuras que a sedução do poder provoca”.

Mas ...

“em virtude desta particular etapa histórica o art. 77 se transforma numa arbitrária e impolítica proibição sobre os desejos da maioria para conservar o mais legítimo representante da vontade popular. Ao menos para uma porção significativa da sociedade. É certo, além disso, que essa situação se entrelaça com o desejo de continuidade e vontade de poder do elenco menemista. E também com os interesses dos diversos circuitos de poder político e econômico que se foram formando ao seu redor”. (Sergio Labourdette. Las paradojas de la reforma constitucional, in *Política y Constitución*. B. Aires: A. Z. Edit.).

Ora, o art. 77 da Constituição argentina se fez para incidir nessas “particulares etapas históricas”, que oferecem risco às instituições. É pena que haja sucumbido exatamente frente às forças em razão das quais existia. O mais paradoxal nisso é que a Argentina, no passado (1949), já sofreu reforma constitucional permissiva da recondução do seu presidente.

Se é para falar em paradoxos, apontemos um outro mais gritante.

A doutrina francesa demora-se sobre a experiência latino-americana para concluir que as deformações do regime presidencial geraram um outro tipo de regime, arredo à classificação tradicional, ao qual chama de “presidencialismo” (v. Richard Moulin. *Le présidentialisme et la classification des régimes politiques*. Paris: Libr. Gén. de Droit et de Jurisprudence, 1978).

Carlos Santiago Nino chama de presidencialismo hipertrofiado, ou de hiperpresidencialismo, o regime vigente na Argentina. Após analisar os poderes que detém o presidente, dentre os quais a edição de leis e *decretos de necesidad y urgencia*, conclui :

“essa sumária revisão das faculdades que os presidentes foram adquirindo por uma interpretação extensiva de cláusulas constitucionais, por claudicação de outros poderes do Estado, ou pelo puro exercício da musculatura política, mostra

que, do simples ponto de vista normativo, o presidente argentino é, como previa Alberdi, um verdadeiro monarca” (*Fundamentos de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea, 1992).

O inventário dos desequilíbrios presidencialistas – aqui e ali degenerando em golpes e ditaduras – vem sendo feito, há bastante tempo, na América Latina. Desse tema ocupou-se o I Congresso Latino-Americano de Direito Constitucional, realizado de 25 a 30 de agosto de 1975 na Cidade do México (v. *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, Unam, 1977). As exposições aí apresentadas não deixam de apontar a vedação da reeleição presidencial como fator moderador dos abusos. É o que fez, por exemplo, o uruguaio Héctor Gros Espiell: após associar o presidencialismo “à forte tendência de personalizar o poder e exercê-lo de maneira paternalista, em muitos casos com certo populismo demagógico”, afirma que o predomínio presidencial se teria acentuado ainda mais exagerada e perigosamente caso se houvesse admitido a possibilidade de reeleição presidencial (ob. cit., p. 11). “O sistema de não-reeleição presidencial” – diz o panamenho César Quintero – “iniciado no século passado e acentuado no atual, teve sem dúvida um valor bastante positivo. Pois ainda que não limite as múltiplas funções atribuídas ao Presidente da República, impede que um mesmo indivíduo seja eleito sucessivamente para a máxima magistratura executiva, com o que se evita uma das principais fontes do monopólio e abuso do poder” (id., p. 399).

Entretanto, nunca foram tão cerrados os ataques ao presidencialismo, designado no Brasil como “imperial”, quanto no recente debate – a propósito do plebiscito de 1993 – entre parlamentarismo e regime presidencial.

Aqui o paradoxo: os mesmos grupos políticos que desejavam, ontem, instituir o parlamentarismo pleiteiam, hoje, o reforço do poder presidencial. Haveria, por trás dessas posições antagônicas, um ponto comum que identifique ambos os propósitos?

A adoção do voto majoritário (distrital puro ou misto), a cláusula de barreira (nesta circunstância rebatizada como “cláusula de desempenho”) e a proibição de coligações nas eleições proporcionais – cada uma dessas propostas golpeando as minorias e o pluralismo partidário – integram o pacote neoliberal no tocante às “reformas” políticas.

A justificativa para quase todas essas propostas – cujos verdadeiros objetivos são reduzir a dois ou no máximo três o número de partidos, tornar as eleições não-competitivas e encastoar um grupo indefinidamente no poder – é a governabilidade, que só seria possível mediante a existência de maiorias sólidas no parlamento.

A esse sofisma já respondeu, entre nós, Wanderley Guilherme dos Santos (*Crise e castigo – partidos e gerais na política brasileira*, 1987). A ele também Kelsen dedicou algumas linhas:

“... O sistema proporcional indubitavelmente consolida essa tendência à liberdade, que deve impedir um domínio incontestado da vontade da maioria sobre a vontade da minoria.

Contra o sistema proporcional objetou-se especialmente que ele favorece a formação de pequenos partidos, ou melhor, de partidos minúsculos, comportando assim o perigo de um desmembramento dos próprios partidos. Isso é correto e tem como consequência a possibilidade de nenhum partido dispor da maioria absoluta no parlamento e de, com isso, a formação da maioria, indispensável ao procedimento parlamentar, vir a se tornar essencialmente mais difícil. Mas o sistema eleitoral proporcional, nesse aspecto implica apenas que a necessidade de coalizão dos partidos, isto é, a necessidade de superar as diferenças menos importantes entre os grupos e de unir-se pelos interesses comuns mais importantes, desloca-se do âmbito do eleitorado para o âmbito do parlamento... O sistema da proporcionalidade pressupõe, mais do que qualquer outro sistema, a organização dos cidadãos em partidos políticos e, onde a organização dos partidos não estiver suficientemente evoluída, terá forte tendência a acelerar e reforçar essa evolução. Esse é um passo decisivo para a transformação dos partidos políticos em órgãos constitucionais da formação da vontade do Estado. A proporcionalidade, portanto, mesmo onde não levou a esse resultado, produziu um efeito que identificamos como o resultado do jogo de forças que constitui a essência do Estado democrático de partidos”.

(O princípio da maioria, in *Essência*

e *valor da democracia*; coletânea de textos de Hans Kelsen, publicados em português pela Martins Fontes Ed., 1993, sob o título “A democracia”).

Seria difícil restaurar uma aliança oligárquica, semelhante à existente na república velha, sem regredir a um quadro eleitoral-partidário análogo. O Deputado João Almeida, porta-voz desse programa no Congresso, chegou a propor, recentemente, a extinção da Justiça Eleitoral, com o retorno à prática da “verificação de poderes” e à validação (“reconhecimento”) dos diplomas eleitorais por uma comissão do próprio Congresso.

Entretanto, mesmo a república velha – que convivia com o voto majoritário, as atas falsas, o sufrágio restrito, a verificação dos poderes – jamais tolerou a reeleição do presidente, rejeitada pela unanimidade da doutrina. Para Aníbal Freire, em sua obra clássica sobre o Poder Executivo, a reeleição seria uma arma poderosa, facilitando graves adulterações do sistema constitucional.

Carlos Maximiliano, reportando-se a Esmein, afirma que

“o estabelecimento de um regime republicano representa a vitória dos que receiam que a longa posse da autoridade nas mãos de um indivíduo produza a hipertrofia do poder pessoal” (Com. à Const. Bras., Ed. Globo, 1929, p. 519).

E acrescenta (p. 523) :

“Nos próprios Estados Unidos, muitos pensam dever ser vedada a reeleição imediata. Ainda mesmo que se abstenha da corrupção e da violência, dispõe de tal prestígio o Presidente que só por si constitui sério embaraço à vitória de outro candidato. (...) Nos países novos o perigo é maior. Permitida a reeleição, todos a disputariam, e a vitória caberia sempre ao governo, como acontece em todos os pleitos. Dever-se-ia o primeiro triunfo à persuasão, o segundo à corrupção, e os demais à violência”.

Talvez dissesse alguém, pouco atento à realidade, que o predomínio eleitoral do governo não é, hoje, tão grande quanto na república velha. De fato, os números, nesta, são reveladores: Rodrigues Alves, na sua segunda eleição (1918), obteve 99,1% dos votos. Washington Luís, 98%, e assim por diante. As performances mais pálidas foram do marechal Hermes (64,4%), ao disputar com Rui, e de Júlio Prestes (57,7%),

ao disputar com Getúlio, em 1930. Na segunda eleição de Rodrigues Alves, votou 1,5% da população, na de Washington Luis, 2,3%, na do marechal Hermes 2,8%, e na de Júlio Prestes, 5,7%.

O que, no fragor da vitória, é exibido como adesão maciça dos desejos e das consciências, o tempo vai desnudando como fruto da coerção, manipulação, ou abuso do poder.

Reservamos para este fecho a condenação mais peremptória que se fez, nos primórdios da República, contra a reelegibilidade do presidente. Isso porque seu autor é muitas vezes apontado, por equívoco, como favorável à reeleição. Diz João Barbalho:

“De que poderosos meios não poderá lançar mão o presidente que pretende se fazer reeleger? Admitir presidente candidato é expor o eleitorado à pressão, corrupção e fraude na mais larga escala. ... O que não se dará quando o candidato for o homem que dispõe da maior soma de poder e força, pela sua autoridade, pelos vastos recursos que pode pôr em ação para impor a sua reeleição? E que perturbação na administração pública, e que enorme prejuízo para o país no

emprego de elementos oficiais para esse fim? Não há, pois, incompatibilidade mais justificada”. (*Coment. à Const. Fed. Brasileira*. Rio: F. Briguiet & Cia. Edit., 1924, p. 226).

Em resumo, e concluindo :

A tradição constitucional brasileira e latino-americana é pela irreelegibilidade do Presidente da República. Essa tradição representa, entre nós, expressão do princípio republicano, defesa contra os excessos do presidencialismo e do golpismo. O sistema de inelegibilidades, vigente em nosso ordenamento jurídico, preveniu sempre o perigo, consistente na apresentação, como candidato a cargo público, de quem ocupa altos postos na administração. O projeto de emenda constitucional, objetivando a reeleição do presidente, governadores e prefeitos, é casuístico e continuísta; integra-se na estratégia neoliberal, que objetiva amoldar as instituições políticas ao processo de concentração do poder. Nada justifica sua aprovação, e tudo, na democracia, aconselha sua rejeição.