

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 49 • nº 196
outubro/dezembro – 2012

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

O princípio da alternância no regime democrático

Tarcisio Vieira de Carvalho Neto

Sumário

1. Introdução. 2. Desenvolvimento. 2.1. Democracia. 2.2. Oposição. 2.3. Alternância. 3. Conclusão.

Introdução

O escopo precípua do trabalho é des-cortinar a natureza jurídica e a relevância do princípio da alternância no regime democrático.

Para tanto, serão apresentados, inicialmente, ainda que em apertada síntese, uma trajetória no tempo da ideia de regime democrático e um apanhado de sua configuração básica, suficientes para a definição e a apresentação das características básicas do fenômeno da oposição e de sua correlação com o princípio da alternância, parte de sua engrenagem.

Ao final, à moda de singela conclusão, será destacada a importância da alternância como ferramenta da oposição política, na perspectiva da construção e da manutenção de uma cambiante (boa) ordem democrática.

2. Desenvolvimento

2.1 Democracia

Se o foco da pesquisa está em revelar uma relação de forte proximidade entre o princípio da alternância, como braço mecâ-

Tarcisio Vieira de Carvalho Neto é Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB); mestre e doutorando em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP); Subprocurador-Geral do Distrito Federal; advogado especializado em Direito Eleitoral.

nico da oposição, e o fenômeno da democracia, mais especificamente na configuração de uma visão de alguma dependência e subordinação, é óbvio que se deve partir da trilha histórico-evolutiva do modelo democrático, que não foi, não é e nunca será um só para todos os povos que, de todo modo, celebram a vida com incondicional apego à liberdade.

Assim, não se mostra conveniente qualquer abordagem doutrinária sobre democracia, termo de difícil e complexa definição¹, sem a (duradoura) visão dos clássicos².

Aristóteles (1998), no capítulo XII (“Crítica das monarquias”) de sua célebre e inextinguível obra *A Política*, logo após fazer opção pessoal pela monarquia como o melhor entre os regimes de sua época, advertiu que poderia muito bem existir “um sistema mais interessante”. Disse, ainda, no capítulo XIII (“Crítica das repúblicas”), mais de três séculos antes do nascimento de Cristo, que, se há algo de justo entre os homens, é a igualdade de tratamento entre pessoas iguais, questão que não pode passar alheia à política e que parece ser a base do direito (ARISTÓTELES, 1998, p. 151, 162). Especificamente sobre a democracia, o sábio grego, focando o tema da alternância do mando e da obediência, aduziu que o fundamento do governo democrático, segundo consenso da época, era a liberdade e que um dos apanágios dela era o de que todos, alternadamente, mandassem e obedecessem. Dessa diferença entre perpetuidade e alternância dependiam, a seu ver, a disciplina e a instituição.³

¹ De acordo com Lipset (1963, p. 45), “democracy in a complex society may be defined as a political system which supplies regular constitutional opportunities for changing the governing officials, and a social mechanism which permits the largest possible part of the population to influence major decisions by choosing among contenders for political office”.

² Muito embora Kelsen (2000, p. 139) afirme que a democracia seja uma ideia política do século XIX, nascida das revoluções americana e francesa do século XVIII.

³ Prossegue Aristóteles (1998) para dizer, com certa ironia, pelo menos aos olhos da modernidade: “Se houvesse uma raça de homens que superasse tanto os outros quanto imaginamos que os deuses e

Locke (1998), com mestria, assinalou que, tendo a maioria naturalmente em suas mãos todo o poder da comunidade, desde o momento em que os homens originalmente se uniram em sociedade, pode-se empregar tal poder para baixar leis para a comunidade de tempos em tempos e fazer executar essas mesmas leis por meio de funcionários por ela mesma designados – caso em que a forma de governo que se tem é uma perfeita democracia. Afirmou ainda que tanto o poder absoluto e arbitrário como o governo sem leis estabelecidas e fixas não podem ser compatíveis com os fins da sociedade e do governo. Daí porque *salus populi suprema lex* (A salvação – ou o bem – do povo é a suprema lei) é, com certeza, uma regra tão justa e fundamental que “aquele que a segue com sinceridade não pode errar perigosamente” (LOCKE, 1998, p. 500, 508, 526-527).

No célebre livro XI do seu *Espírito das leis*, mesmo revelando que um dos grandes inconvenientes da democracia é que o povo não seja capaz de discutir bem os assuntos, Montesquieu (1996) revelou que “a liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem” e que ela, liberdade, só se encontra nos governos moderados, e nem sempre neles está presente. Só existe quando não se abusa do poder, mas é uma “experiência eterna” que todo aquele que faz uso do poder é levado a dele abusar, até que encontre limites,

os heróis o fazem; se essa superioridade se manifestasse primeiramente pelo porte e pela boa aparência, depois pelas qualidades da alma, e fosse indubitável para os inferiores, o melhor sem contestação seria que o governo fosse perpétuo e que as pessoas se submetessem à lei de uma vez por todas. Mas como, com exceção, segundo Scyllax, dos indianos, de ordinário os reis não apresentam superioridade tão acentuada sobre seus súditos, é preciso que todos os cidadãos mandem e obedeçam alternadamente, e isto por várias razões. Primeiro, é essencial para a igualdade que só haja uma mesma condição entre semelhantes; depois, é difícil que um governo dure muito se for constituído contra este princípio de equidade. Aos descontentes se soma a gente do campo, sempre ávida de novidades, e qualquer que seja o número dos altos funcionários, não pode ser grande o bastante para que eles sejam os mais fortes” (ARISTÓTELES, 1998, p. 175-176).

porque “até a virtude precisa de limites” (MONTESQUIEU, 1996, p. 166).

Nos dias que correm, num salto de séculos e séculos, impossível ferir o tema da democracia com desconhecimento dos poderosos estudos empreendidos por Dahl (2001, 2012), grande ideólogo da democracia, para quem os critérios de um processo democrático passam, inexoravelmente, por: a) participação efetiva; b) igualdade de voto; c) entendimento esclarecido; d) controle do programa de planejamento; e e) inclusão dos adultos. O porquê da democracia, no seu elevado entender, está em proporcionar dez consequências bastante desejáveis, quais sejam: 1) evitar a tirania; 2) direitos essenciais; 3) liberdade geral; 4) autodeterminação; 5) autonomia moral; 6) desenvolvimento humano; 7) proteção dos interesses pessoais essenciais; 8) igualdade política; e, quanto às democracias modernas: 9) busca pela paz; e 10) prosperidade (DAHL, 2001, p. 49, 50, 58).

Caggiano (1995), sem desmerecer Dahl (2001, 2012), destaca que há uma crescente preocupação com a trilha da democracia, o que justifica “o avanço de perspectivas transformistas, visando equipá-la de modo a atender de forma mais adequada às novas demandas sociais” (CAGGIANO, 1995, p. 8).

Na mesma trilha exegética, Przeworski, Alvarez, Cheibub e Limongi (1997), em interessante estudo, revelaram que, em primeiro lugar, em proposital redundância, democracia exige democracia. Além disso, exige: (i) riqueza; (ii) crescimento com inflação moderada; (iii) desigualdade decrescente; (iv) clima internacional favorável; e (v) instituições parlamentares (PRZEWORSKI et al, 1997)⁴.

⁴ Os autores são professores de Ciência Política, respectivamente, da New York University, da De Paul University, da Pennsylvania University e da Universidade de São Paulo. Em atualizado estudo, alicerçado em base técnica, procuram demonstrar as razões mercê das quais as democracias se sustentam no mundo contemporâneo. Entre as inúmeras conclusões acopladas à pesquisa, podem ser destacadas, para os fins deste trabalho, as seguintes: a) as ditaduras não são mais favoráveis à geração de crescimento econô-

A nosso ver, a democracia é isso e muito mais. Não obstante esteja profundamente enraizada por todo o (civilizado) mundo, continua frágil e merecedora de carinho e cuidados. Porque não está imune a engenhosas aleivosias e/ou achegas de desnaturalização⁵, sua virtuosa existência e mesmo a sua sobrevivência dependem de perene e redobrada vigilância.

Mesmo tendo sido covardemente manipulada, em episódios lamentáveis da história, inclusive da brasileira, como apon-

mico do que as democracias; b) as democracias não são produzidas pelo desenvolvimento de ditaduras; c) o nível de desenvolvimento econômico tem um efeito bastante forte sobre a probabilidade de sobrevivência da democracia; d) democracias podem sobreviver em países pobres, caso gerem crescimento econômico com uma taxa de inflação moderada; e) inflação ameaça a estabilidade democrática; f) a democracia está muito mais propensa a sobreviver em países nos quais o nível de desigualdade é declinante ao longo do tempo; g) as condições internacionais predizem a sobrevivência de um regime melhor do que o nível de desenvolvimento; h) democracias não são iguais, já que sistemas de representação, arranjos para a divisão e supervisão de poderes e métodos de organização de interesses, assim como doutrinas legais e direitos e obrigações associados à cidadania, podem variar substancialmente entre regimes genericamente conhecidos como democráticos; i) democracias parlamentaristas podem se mostrar mais duráveis do que as presidencialistas, porque, nas segundas, as apostas são mais altas, devido ao fato de que uma disputa presidencial não tem mais do que um único vencedor, e, além disso, há certa propensão a uma paralisia do legislativo; j) países que tiveram monarquias, mas não experimentaram nenhuma revolução, transferiram a responsabilidade governamental da coroa para o parlamento, acabando por gerar sistemas parlamentaristas; k) países nos quais a monarquia foi abolida e colônias que se rebelaram contra os poderes monárquicos substituíram os monarcas por presidentes; l) países que emergiram da dominação colonial após a Segunda Guerra Mundial, tipicamente, herdaram o parlamentarismo de seus colonizadores, mas, quando a democracia caiu, instituíram logo o presidencialismo; m) ditaduras que se democratizam tendem a fazer opção pelo presidencialismo.

⁵ Michels (2001), em passagem magistral, cunhada no início do século passado, dotada não só de atualidade reluzente, mas também de comovente angústia, revela que: “As correntes democráticas, ao longo da história, fazem lembrar a rebentação contínua das ondas. Quebram sempre no momento em que se enrolam e se abatem com fragor. Mas renascem sempre.

ta Sanways (2011), a ponto até mesmo de termos experimentado o gosto amargo da “legitimação” de uma ditadura justamente na “defesa” da própria democracia⁶, para o cidadão de bem, a maioria do mundo, segue sendo a democracia *the only game in town*⁷ (LINZ; STEPAN apud MOISÉS, 2010), ou, como indica Dahl (2001, p. 74), um jogo bem melhor do que qualquer outra alternativa viável.

Para Dahl (2001), mesmo nos países em que a democracia parecia eternizada, alguns observadores sustentavam que ela “estava em crise ou, no mínimo, gravemente distorcida pela redução na confiança dos cidadãos de que os líderes eleitos, os partidos políticos e os funcionários dos governos conseguiriam ou realmente tratariam corretamente ou pelo menos teriam algum sucesso em questões como o persistente desemprego, os programas de bem-estar, a imigração, os impostos e a corrupção” (DAHL, 2001, p. 11-12).

O espectáculo que oferecem contém ao mesmo tempo factores de encorajamento e desespero. Logo que a democracia atinge um certo estágio de desenvolvimento, inicia-se um processo de degeneração, adopta um espírito aristocrático, em que parte adquire também formas aristocráticas e torna-se idêntica àquilo que em tempos procurara combater. É então que do seu próprio seio levantam as vozes que a acusam dos privilégios oligárquicos. Mas depois de um período de combates gloriosos e de um período de participação cinzenta na dominação, também estes antigos acusadores acabam por se dissolver na classe dominante. E contudo, contra eles levantam-se uma vez mais novos combatentes pela liberdade empunhando a bandeira da democracia. E não encontra fim este drama que ferozmente se desenrola entre o incansável idealismo dos mais jovens e a incurável sede de poder dos mais velhos. Sempre novas ondas a rugir no mesmo ponto de rebentação. É esta a marca mais profunda e mais característica da história dos partidos políticos” (MICHELS, 2001, p. 429-430).

⁶ No interessante estudo, o historiador aborda, por meio de uma virtuosa colaboração entre Teoria Política e História Política, a correlação entre ditadura e democracia na realidade brasileira vivenciada no período autoritário de 1964 a 1985, iniciado com o Golpe de 1964.

⁷ A engenhosa expressão, da lavra de Linz e Stepan, foi recolhida do texto de Moisés (2010, p. 84).

Shapiro (2006)⁸ rebate tais observações para dizer que a prova maior de que a democracia está viva e permanece como indispensável componente da legitimidade política está no fato de que governos das mais diversas colorações ideológicas, em todos os cantos do mundo, tentam se cobrir com ela.

Pedicone de Valls (2001), forte em Laski, sustenta que a democracia não é meramente uma forma de governo, mas também um modo de vida e, com apoio em De Parga, que a democracia é, hoje, uma filosofia, um modo de viver, uma religião e quase acessoriamente uma forma de governo. Segundo a autora:

“La democracia como forma de gobierno está inmersa en una configuración más amplia: la democracia como modo de vida. Por esta razón, no debe ser identificada exclusivamente con el gobierno, ya que involucra, además, cualquier organización humana, desde el Estado hasta la sociedad misma: una forma de vida afianzada por la comprensión, la cooperación y la solidaridad de todos los hombres que pretenden realizar su destino dentro de esta forma política de ser. Es la creencia que tiene un pueblo acerca de cuál es la mejor manera de conducir su conveniencia y progresar en paz y armonía” (PEDICONE DE VALLS, 2001, p. 51-52).

⁸ Para o autor: “Os aspirantes à liderança política podem ser progressistas ou conservadores, meritocratas ou igualitaristas, nacionalistas ou cosmopolitas, multiculturalistas ou defensores de uma cultura única. É muito mais difícil para eles opor-se abertamente à democracia – o que raramente acontece – do que adotar qualquer uma dessas posições. Podem atacar as deturpações ou desvios da democracia, ou afirmar que determinado sistema de representação democrática é injusto. Podem discutir a respeito do significado da democracia e das instituições que ela exige. Podem até tentar defender a tese de que seu país ‘ainda’ não está preparado para a democracia – reconhecendo-lhe a legitimidade no mesmo momento em que se esquivam dela. No mundo contemporâneo, portanto, a aprovação à ideia de democracia é praticamente inegociável” (SHAPIRO, 2006, p. 245).

Seja para assegurar o seu apogeu, seja para zelar por sua preservação, como será a seguir demonstrado, é forçoso tratar bem a oposição.

2.2 Oposição

O fenômeno da oposição, de marcada relevância para a operacionalização plena da fórmula democrática, é tema que tem merecido pouca atenção da comunidade jurídica e quase nenhum tratamento legislativo digno de efusivo aplauso.

A Constituição da República Federativa do Brasil não trata do assunto expressamente⁹. Algumas constituições o fazem, a exemplo da Constituição Portuguesa de 1976, após a V Revisão Constitucional (art. 114/2), da Constituição da Colômbia (art. 112, modificado pelo Ato Legislativo nº 1, de 2003), de 1991, e da Constituição do Equador (art. 117).¹⁰

⁹ Não obstante, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, trata indiretamente da oposição em alguns dispositivos relacionados à organização do Poder Legislativo: princípio da maioria (art. 47); competência do Congresso (art. 49, X); prerrogativas parlamentares (art. 53); instituição de comissões (art. 58, §§ 1º e 4º); composição do Conselho da República (art. 89, IV); medidas de exceção (art. 140). No âmbito parlamentar, os regimentos internos das Casas Legislativas instituem a figura do líder da minoria e reconhecem a atuação do Bloco Parlamentar da Minoria junto com o Bloco Parlamentar da Maioria (EMERIQUE, 2006, p. 19).

¹⁰ Confirmam-se os textos constitucionais invocados: a) Constituição portuguesa de 1976, art. 114/2: “É reconhecido às minorias o direito de oposição democrática, nos termos da Constituição e da lei”; b) Constituição colombiana, de 1991, art. 112 (modificado pelo Ato Legislativo nº 1/03: “Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores, la réplica en los mismos medios de comunicación. Los partidos y movimientos minoritarios con personería

Emerique (2006) fez exame detalhado, em diversas Constituições, sobre o reconhecimento do direito de oposição e chegou, entre outras, às seguintes conclusões: a) a ordem democrática e o pluralismo socio-político concretizam-se, em parte, no direito de oposição; b) o direito não se coaduna com uma oposição antissistema, porque a legitimidade do seu exercício depende de uma atmosfera democrática e isso afasta qualquer modalidade de oposição cuja atuação seja contrária às decisões fundamentais consignadas na ordem constitucional; c) o direito visa a garantir o livre exercício de suas características, a saber, a crítica, a fiscalização e a alternância política; d) o direito não tem a sua titularidade restrita aos partidos políticos nem pode ser estritamente caracterizado como oposição parlamentar (EMERIQUE, 2006, p. 17).

No direito brasileiro, destaca-se, sobranceira, a obra de Caggiano (1995), para quem:

“A ideia de oposição, pois, foi cunhada a partir da experiência britânica, e nesse ambiente passou a sensibilizar os teóricos, em razão até do sistema político praticado, pautado na fórmula da alternância no poder, rotulada por Finer de ‘política de adversários’, porquanto em seu bojo exsurge de contornos mais nítidos o bloco da oposição e a relação de adversidade que se estabelece entre governo e oposição. Ali, resume a pena de Finer, a ideia de oposição, oriunda da constatação de que ‘a responsabilidade política não pode ser dividida ou compartilhada’, afigurava-se ‘útil e fecunda’ (1975:13). Isto porque a par de valorizar a linha crítica, impunha

jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos. Una ley estatutaria reglamentará la materia”; c) Constituição equatoriana, de 1998, art. 117: “ Los partidos y movimientos políticos que no participen del gobierno, tendrán plenas garantías para ejercer, dentro de la Constitución y la ley, una oposición crítica, y proponer alternativas sobre políticas gubernamentales. La ley regulará este derecho”.

à oposição uma postura responsável diante da perspectiva sempre presente de assumir o poder” (CAGGIANO, 1995, p. 15).

Para a especialista, o ambiente parlamentarista revela-se mais adequado à atuação oposicionista, quer sob o perfil bipartidário, quer multipartidário, sendo verdade que, numa textura de bipolaridade de forças, a par da robustez de que passa a se revestir a sua atuação – operando num bloco homogêneo e, por isso mesmo, mais potente – é-lhe atribuída também responsabilidade no tocante às propostas que oferece. O conceito de oposição, então, supera a ideia original (já desgastada!) de simples dissensão e, tanto no plano parlamentar como no extraparlamentar, assume o caráter de oposição responsável, a lhe impor o dever de contar com programas exequíveis, compatíveis com o quadro fático e a expectativa popular (CAGGIANO, 1995, p. 156).

No ambiente presidencialista, prossegue a autora, os ingredientes da receita, em especial a fórmula utilizada para fixar o regime das inter-relações que se estabelecem entre os poderes, asseguram um teor mais elevado à atuação da oposição, principalmente por privilegiar o funcionamento do sistema de controles recíprocos (*checks and balances*) a que se referiam os teóricos responsáveis por sua idealização. É de se notar, por exemplo, no figurino americano, que elementos indispensáveis à convivência com a oposição, com destaque para o fator *mutual trust*, se alinham a um sistema próprio de partidos – um bipartidarismo fático a autorizar o jogo da alternância – e ao exercício limitado do poder político, que se traduzem em elementos condicionadores do fenômeno (CAGGIANO, 1995, p. 163).

Emerique (2006), por sua vez, sustenta que a oposição política é direito fundamental e elemento chave para a construção do Estado Democrático de Direito, operando na concretização da democracia, da cidadania e do pluralismo político. Em um

sentido minimamente consensual, revela a autora que “oposição indica o conjunto de forças sociais que se contrapõem a atuação de um regime ou governo e lutam contra ele de forma não violenta, impugnando sua conduta por razões de conveniência ou legalidade”. Diz, ainda, que “a ideia de oposição caracteriza-se por um tipo de conduta ou comportamento político cuja formalização nas instituições e nos sistemas políticos ocorre com o desenvolvimento do parlamentarismo e dos partidos políticos” (EMERIQUE, 1995, p. 1).

Segundo a pesquisadora, “a primeira e mais habitual referência doutrinária relacionada ao desempenho institucional da oposição diz respeito à fiscalização e controle permanente e legal do governo, exercida enquanto minoria política, tanto no âmbito parlamentar, onde é canalizada de maneira mais intensa, como também em outras instâncias sociais, sobretudo aquelas associadas à formação da opinião pública” (EMERIQUE, 1995, p. 13). Para Emerique (1995), “a existência de oposição levou as forças políticas que perderam as eleições a aceitarem a derrota e a participarem das instituições democráticas, visto que perdura a competição pelo poder”. A perspicaz observação conecta-se claramente com o exímio raciocínio de González (2003), para quem a aceitação da derrota nada mais é do que a essência da democracia. Afirma o autor espanhol, político maduro e experiente:

“Comparto con un amigo, profesor en la Universidad de Nueva York, de origen polaco, Adam Przeworski, mi convicción profunda de que lo que define la democracia es la aceptabilidad de la derrota. La aceptabilidad de la victoria es facilísima. Todo el mundo está dispuesto a aceptar la victoria en un sistema democrático o no democrático. Sin embargo, no sucede así con la aceptabilidad – no la aceptación, que es un momento – de la derrota con carácter previo y posterior al momento incierto, que

es esencial para la democracia, en el que el ciudadano vota entre una, dos, tres o cuatro alternativas entregando su soberanía individual en manos de líderes y grupos políticos determinados. La aceptabilidad *ex ante* y *ex post* de la derrota es lo que define a un sistema democrático maduro” (GONZÁLEZ, 2003, p. 14).

Ao tratar do perfil da oposição, suas formas de expressão e estratégias de ação, Caggiano (1995) explicita que, “elemento catalisador dos regimes democráticos, a oposição emerge adequadamente ambientada às sociedades pluralistas, que erigem o direito de participação política ao rol dos denominados direitos do cidadão” (CAGGIANO, 1995, p. 76-119). E lança luzes de importância sobre os seguintes institutos: (i) partidos políticos; (ii) grupos e movimentos; (iii) instrumentos da democracia semidireta; e (iv) *writs* constitucionais.

Interessa-nos, sobremaneira, uma vez que focada a questão da alternância, realçar a importância dos partidos políticos como atores da oposição (sem prejuízo de outros), a exemplo dos movimentos sociais, partidos que são tidos, por alguns, a exemplo de Seiler (2000, p. 5), como “os mal amados da democracia”.

Em matéria de partidos políticos, altamente relevante é a abordagem de Michels (2001), para quem, entre os obstáculos à efetivação da democracia, está a questão de que “a democracia conduz à oligarquia”. Segundo o autor alemão, a democracia, como movimento e universo de ideias, atravessa hoje uma crise de que não conseguirá sair intacta porque “está confrontada com limitações e barreiras que não se erguem apenas à sua frente, mas dentro de si mesma e só até certo ponto tem condições para as ultrapassar”. Sendo assim, também os partidos políticos estão em xeque (MICHELS, 2001, p. 8-10).

Carvalho (1990) revela que, historicamente, razões doutrinárias sempre foram opostas aos partidos políticos, em nome

mesmo da proteção à democracia e da proteção aos direitos dos cidadãos. Para o saudoso autor, “a crítica até hoje persiste, sendo que uma boa parte dela se origina da tendência autocrática e oligárquica que caracterizaria a estrutura interna dos partidos políticos” (CARVALHO, 1990, p. 15-16). Lembra-nos, inclusive, que Napoleão em pessoa teria dito que governar por um partido é colocar-se, cedo ou tarde, sob sua dependência.

Contudo, gostemos ou não do seu funcionamento no mundo fenomênico contemporâneo, chega a ser inimaginável a fórmula democrática à minguada de partidos políticos. É como erguer majestosa estrutura sem vocacionada infraestrutura.

Duverger (1987)¹¹, imbatível no assunto em desate, ao tratar da escolha dos dirigentes dos partidos, confirma a existência de uma tendência autocrática no funcio-

¹¹ Ao concluir a sua obra, o autor chega a dizer, com bastante realismo, que: “Os adversários do regime dos partidos encontrarão muitos argumentos neste trabalho. A organização dos partidos políticos, certamente, não se conforma à ortodoxia democrática. A respectiva estrutura interna é, essencialmente, autocrática e oligárquica; os chefes não são, de fato, designados pelos adeptos, apesar da aparência, mas cooptados ou nomeados pelo centro; tendem a formar uma classe dirigente, isolada dos militantes, casta mais ou menos fechada sobre si mesma. Na medida em que são eleitos, a oligarquia partidária amplia-se, mas não se transforma em democracia, pois a eleição é feita pelos adeptos, que são uma minoria em relação aos que dão seus votos ao partido, quando das eleições gerais. Ora, os parlamentares estão cada vez mais sujeitos à autoridade dos dirigentes internos; isso significa que a massa dos eleitores é dominada pelo grupo menos numeroso dos adeptos e dos militantes, subordinando-se este, por sua vez, aos organismos diretores. Tem-se de ir mais longe: se se admitir que os partidos sejam dirigidos pelos parlamentares, torna-se-lhes ilusório o caráter democrático, porque as próprias eleições traduzem muito mal a verdadeira índole da opinião. Os partidos tanto criam a opinião quanto a representam; formam-na pela propaganda; impõem-lhe um quadro pré-fabricado; o sistema de partido não é só o reflexo da opinião pública, mas a consequência de elementos externos e técnicos (conforme seja a modalidade de escrutínio) que a ela se impõem. O sistema de partidos é menos uma fotografia da opinião do que a opinião é uma projeção do sistema de partidos” (DUVERGER, 1987, p. 555-456).

namento das células partidárias. Diz que uma verdadeira “classe de chefes”, mais ou menos fechada, ou seja, “um círculo interior de difícil acesso”, se instala na direção dos partidos e erode, a mais não poder, seu funcionamento ideal. Contudo, para o autor de prestígio universal, não seria satisfatório sustentar um regime sem partidos, mesmo porque até partidos totalitários contribuem para a existência da democracia. Conclui, com admirável tirocínio, que a democracia não está ameaçada pelo regime dos partidos, mas sim pelo rumo contemporâneo das suas estruturas internas. O perigo, para o culto francês, não está na própria existência dos partidos, mas na índole autoritária da qual podem se revestir (DUVERGER, 1987, p. 188).¹²

Seiler (2000) não discorda da conclusão do conterrâneo Duverger (1987). Assinala que o fenômeno partidário é totalmente inevitável porque “os partidos políticos constituem a condição *sine qua non* do funcionamento representativo”; e também porque o fenômeno partidário chega a ser um fato social, “constatação cheia de consequências, pois, se ocorresse de a ‘crise dos partidos’ ser uma verdade não jornalística,

¹² Duverger (1987), em passagem magistral, aponta que: “O verdadeiro meio de defender a democracia contra as toxinas que ela mesmo segrega, pelo seu próprio desenvolvimento, não consiste em amputá-las das técnicas modernas de enquadramento das massas e de seleção dos quadros – cirurgia que a reduziria a uma forma vazia, a uma aparência ilusória – mas em canalizá-las para seu próprio uso, pois são, em definitivo, ferramentas, talvez capazes tanto do melhor quanto do pior, como as línguas do velho Esopo. E recusá-las equivale a recusar-se a atuar. Se fosse verdade que a democracia é incompatível com elas, ter-se-ia de concluir que a democracia é incompatível com as condições de nossa época. Todos os discursos sobre os benefícios do artesanato e os malefícios da grande indústria não obstam que a era artesanal esteja encerrada e vivamos na era da produção em série: todas as saudades dos partidos de quadros do século XIX, individualistas e centralizados, mais os anátemas contra os partidos maciços atuais, centralizados e disciplinados, não impedem que só os segundos é que correspondem à estrutura das sociedades contemporâneas” (DUVERGER, 1987, p. 460).

isso significaria que ela seria o revelador de uma crise bem mais profunda e bem mais vasta: crise da sociedade civil e crise da sociedade global” (SEILER, 2000, p. 6, 156).¹³

Caggiano (2011), em síntese magistral, com a qual concordamos, aduz que não se pode imputar aos partidos políticos as mazelas, vicissitudes e crises da democracia e que “a sociedade contemporânea mudou e a complexidade que a qualifica, hoje, importa numa mutação até mesmo da ideia de povo que não mais deve ser compreendido como um bloco concentrado e monocolor, mas como uma série – uma soma – de interesses e situações específicas e em constante evolução”. Segundo a notável professora, “há, pois, uma profunda alteração da expectativa em relação a uma ‘boa representação política’” e, para tanto, “impõe-se a constante interface entre o poder e a sociedade”, o que deverá ser, na sua ótica, “o lema do futuro partido, se este estiver disposto a permanecer no cenário que envolve o poder e a luta pela sua conquista” (CAGGIANO, 2011, p. 567, 570).¹⁴

¹³ Para o autor francês: “Toda vez que, na história, morre uma democracia liberal, sob os golpes de alguns militares fanfarrões ou daqueles dos poucos guerrilheiros padecendo do mal rousseauiano, a primeira decisão dos novos senhores é abolir os partidos para uns, o pluralismo para outros. Muitas vezes, quando é visível que têm pouca respeitabilidade burguesa, eles se apressam em criar simulacros de partidos: crueldades pseudomodernizadoras ou correias de transmissão no cerne de uma Frente. Em compensação, a partir do momento em que surgem alguns botões anunciadores de uma primavera democrática, que perfuram a camada glacial do totalitarismo ou da ditadura, temos sob os olhos uma floração de partidos políticos. Foram vistos florescendo em Budapeste em 1956, em Praga em 1968 e, em seguida, em Lisboa, Atenas, Madri, Varsóvia e no conjunto da falecida esplanada soviética” (SEILER, 2000, p. 6).

¹⁴ Arremata a autora que, “considerando que o veredicto das urnas não mais desponta como único fator de legitimação do poder, cabe ao partido do século XXI demonstrar sua aptidão de manter a função de agente que concorre para a formação da vontade política, adaptando-se às imposições de uma sociedade que prestigia e persegue o aprimoramento democrático, uma tarefa extremamente exigente” (CAGGIANO, 2011, p. 571).

Com ou sem partidos políticos, mesmo se isso fosse possível (e, como se viu, não é), o fenômeno da oposição política, exercitado por todas as vias, é, justamente, o coração da democracia, porque qualifica e encorpa a sua base de sustentação, a saber, a liberdade substancial.

A primorosa ideia segundo a qual os problemas e dilemas da democracia se resolvem com mais e mais democracia passa pela compreensão de democracia real, ou seja, aquela que confia na oposição e dela depende.

2.3 Alternância

Entreabertas as esferas da democracia e da oposição, impende aquilatar, doravante, se o princípio da alternância faz mesmo parte da engenhosa equação que, de maneira justa, endeusa a liberdade.

A nosso sentir, a ideia de alternância não é produto original de mentes contemporâneas. Pelo menos numa visão prefacial, talvez rudimentar e um tanto quanto imperfeita, do ponto de vista dogmático, a alternância já estava presente nas preocupações dos estudiosos das fórmulas democráticas incipientes.

Aristóteles (1998) já se referia à igualdade na “alternância do mando e da obediência” como o “primeiro atributo da liberdade que os democratas colocam como fundamento e como fim da democracia”. Entre as máximas democráticas (em número de doze) concebidas por seu poderoso intelecto, estavam, justamente, as de que: (i) a mesma magistratura não deve ser conferida mais de uma vez à mesma pessoa, ou pelo menos que isso aconteça raramente e para pouquíssimos cargos; (ii) todos os cargos devem ser de curta duração, ou pelo menos aqueles em que essa breve duração for conveniente; (iii) todos devem passar pela judicatura, independentemente da classe a que pertençam, e ter poder para julgar sobre todos os casos em qualquer matéria, mesmo as causas da mais alta importância para o Estado; (iv) não se deve

tolerar nenhuma magistratura perpétua. Para ele, o princípio no qual se baseiam é “o direito que retiram da igualdade numérica” e “quanto mais longe se levar essa igualdade, mais a democracia será pronunciada” (ARISTÓTELES, 1998, p. 177-179).

No mundo contemporâneo, a noção de oposição entre órgãos de poder é visível na doutrina da separação de poderes, mas, como elemento da ordem jurídica, segundo Caggiano (1995, p. 21), passou a merecer especial atenção e particular tratamento a partir da matriz parlamentarista britânica, desenvolvendo-se, numa manifestação de maturidade política, quase concomitantemente às próprias instituições do sistema. Em um primeiro plano, o próprio Parlamento era tido como força de oposição à supremacia do poder real, mas, ao longo do tempo, a oposição deixou de ser simples antítese em relação ao monarca ou à maioria parlamentar, para assumir tons e nuances diferenciadas e desempenhar distintos papéis, entre os quais o construtivo, concernente à construção de uma proposta alternativa aos objetivos programáticos da maioria. Estava divisada, assim, a importância da ferramenta da alternância.

Sobre a dinâmica correlação oposição-alternância, ensina Caggiano (1995), forte em De Vergottini, que:

“Da noção de *oposição construtiva* avulta inconfundível a *alternância* como elemento integrante desse quadro. Até aí, no entanto, a alternância era concebida em seu sentido estrito, isto é, como expectativa de rotatividade das forças políticas no polo da decisão – alternância de maiorias e, portanto, sempre no âmbito do Parlamento. Restava inexplorada, ainda, a expectativa de alternância a envolver forças políticas extraparlamentares e, evidentemente, aquela a que se propõe a oposição que opera numa linha anticonstitucional” (CAGGIANO, 1995, p. 21).

A alternância, pois, faz parte de um todo harmonizado e, de acordo com Caggiano

(1995, p. 74), por isso supõe: a) pluralidade partidária; b) regular realização de pleitos eletivos; e c) respeitoso desempenho oposicionista.

Quanto ao item “a”, acrescenta a autora que “não há, contudo, como refutar o plano propício à expressão oposicionista consagrado pelo sistema bipartidário, receita que melhor atende à imposição da alternância” (CAGGIANO, 1995, p. 78). Lembra Caggiano (1995)¹⁵ que o bipartidarismo acaba instaurando um sistema de oposição que gira basicamente em torno do Parlamento e, quando acoplado às técnicas majoritárias, de turno único, introduz a política de adversários, envolvendo o elemento alternância, na sua versão absoluta. Ensina a preclara autora que, mesmo no presidencialismo, a oposição se acomoda melhor ao quadro bipartidário ou de bipolarização de forças políticas, podendo, nesse esquema, desempenhar com mais rigor suas tarefas, a par da responsabilidade que se lhe atribui pelas posições e programas que adota. E assim é porque, sob a sua ótica, “o cenário bipartidário tem o condão de estimular a alternância, outro elemento que privilegia a oposição” (CAGGIANO, 1995, p. 163).

Em boa hora, Baptista (2003) relembra-nos que tudo isso é muito recente. Em meados do século XIX, Lincoln declarou que a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo, e, no século seguinte, Churchill afirmou que a democracia é a pior forma de governo, com exceção de todas as outras. Só ao longo do século XX, a prática

¹⁵ Revela a ilustre publicista, com apoio em Quermonne: “Opera-se, aqui, uma completa inversão de papéis, entre o partido que abandona a posição de majoritário (governamental) – em razão de ter sido desprestigiado pelo corpo eleitoral – e a agremiação, até esse momento na oposição, que, por consagração das urnas, ascende ao poder. É o efeito da *adversary politics*, que repousa na segurança ‘que detém cada um dos partidos poderosos de conquistar, cada qual a seu turno, poder na sua plenitude, que junto à Casa Legislativa, quer no âmbito governamental’. Aquele, porém, a partir desse momento, assumirá as funções de oposição” (CAGGIANO, 1995, p. 78).

democrática foi aperfeiçoando vários de seus elementos fundamentais, entre os quais a alternância no poder.¹⁶

A comprovar que a fórmula da alternância está amalgamada com o fenômeno da oposição, Emerique (2006) assinala que, na condição de antipoder, as três principais interpretações do fenômeno da oposição são: a oposição como simples dissensão, a oposição como limite e a oposição como alternativa. Afirma ainda que “um papel decisivo da oposição política exerce-se sob a ótica de alternância no poder, isto é, consiste na busca e preparação para tornar-se maioria no pleito eleitoral subsequente”. E assim é porque “o processo democrático consolida-se através da alternância do poder e a oposição adquire mais consistência nos seus projetos à medida em que vislumbra reais condições de alcançar o poder pelas vias democráticas convencionais”. Sem alternância, prossegue, “a oposição pode perder de vista sua responsabilidade e se tornar ruidosa, mas sem plausibilidade no programa alternativo oferecido à sociedade” (EMERIQUE, 2006, p. 13-14).

À luz da rica realidade portuguesa, Canotilho (2003), ao tratar da correlação entre princípio democrático e sistema eleitoral, com algum apoio em Duverger (1987), debate a alternância no contexto do sistema majoritário. Para o autor lusitano, o sistema majoritário tem invocado: (i) formação de governos funcionais – porque o sistema não visa apenas ou fundamentalmente formar uma representação que “reproduza o povo”, mas sim possibilitar a formação de governos eficazes e estáveis; (ii) alternância do poder por meio do sistema bipartidário, dado que o sistema majoritário impossibilita, na prática, a formação de partidos pequenos, sendo um importante

¹⁶ Para o autor, além da alternância no poder, são elementos fundamentais da democracia, entre outros, o sufrágio universal, a possibilidade de oposição, a organização, o controle e o financiamento dos partidos, a liberdade de reunião e de expressão, a utilização da mídia e das pesquisas.

fator psicológico para evitar a pulverização partidária e favorecer o sistema bipartidário; (iii) robustecimento da oposição, pois o sistema majoritário possibilita uma clara separação entre governo e oposição, fortalecendo aquele e esta, sem necessidade de recurso a coligações frágeis (CANOTILHO, 2003, p. 307-308).

Assim compreendemos a alternância como um dispositivo a serviço da oposição, pronto a entrar em ação quando movimentada a gangorra do equilíbrio democrático.

Note-se bem: a alternância não é propriamente um princípio fundante da democracia, mas sim elemento integrante (e vital!) da oposição. Assim, pode haver oposição sem alternância, quando a oposição é fraca ou mesmo quando o povo está satisfeito com a situação. Também pode haver, em tese, democracia sem alternância, embora, em tal contexto, a tendência seja a de desnaturação progressiva da primeira, de sua convocação de democracia real em formal. O que não pode haver, absolutamente, é democracia sem oposição. Isto, sim, parece inegociável.

O ideal, intuitivo supor, é democracia (real) com oposição (construtiva). E oposição (construtiva) com alternância substancial, esta última entendida não como aquela que propõe trocas formais, de personagens e pessoas por pessoas e personagens do mesmo grupo de interesses, mas que consubstancie, a serviço do titular do poder, o povo, a revisão real do quadro político e, com isso, se preste a redefinir, para qualquer dos lados, os rumos da nação.

Por isso, talvez seja mais rentável conectar, do ponto de vista doutrinário, o princípio da alternância não com a democracia propriamente dita, mas sim com os valores republicanos.

No quadro ora divisado, um interessante ponto de conexão com a alternância diz respeito à possibilidade de reeleição para determinados cargos públicos.

Caggiano (2004) lembra que a regra da não reelegibilidade para cargos do Executi-

vo é obsequiosa do *standard* da alternância e tem “a virtude de afastar o continuísmo e a deterioração do polo do poder por força da ação corrosiva de sua concentração nas mãos de um grupo ou de um só homem por um longo período” (CAGGIANO, 2004, p. 116).

Todavia, a questão da alternância merece pesquisa tanto em relação aos cargos do Executivo quanto do Legislativo, construídos em realidades substancialmente distintas.

Até pouco tempo, a questão da alternância para cargos do Legislativo não despertava significativas discussões. Não havia insatisfação social com a fórmula, aparentemente democrática, da reelegibilidade plena, total e irrestrita, quase infinita. Afinal, sempre se entendeu, sem maiores traumas, que a soberana vontade do eleitor não pode ser obstaculizada por mecanismos artificiais e, além disso, a estabilidade da lei, requisito da boa ordem jurídica e democrática, deveria estar conectada, naturalmente, com a estabilidade do Legislativo e do (bom) legislador.

Contudo, mais recentemente, vislumbrando-se a baixa taxa de renovação das Casas Legislativas como fator responsável por um funcionamento menos eficiente e respeitoso dos valores republicanos, a possibilidade de eleições consecutivas ilimitadas passou a despertar a curiosidade e também a repulsa de parte da população.

Começam a surgir, então, aqui e alhures, alguns movimentos de ordem política e social com o objetivo de limitar a reeleição para Deputados e Senadores. Confira-se a boa síntese, baseada inclusive em dados estatísticos da taxa de renovação e em alguns depoimentos, externada pelo *site Redação News* em 19 de setembro de 2011:

“A proposta de limitar as reeleições sucessivas de deputados federais e senadores desagradou a maior parte dos que hoje ocupam os cargos. Entre os parlamentares, corre a tese de que não deve haver barreiras legais

ao mandato, devendo a vontade do eleitor ser o único critério para a recondução dos políticos.

A polêmica cresceu depois que os militantes do PT aprovaram, no seu congresso nacional, uma mudança no estatuto para impedir que vereadores e deputados petistas assumam mais do que três mandatos consecutivos e senadores, mais do que dois.

A proposta causa arrepios até mesmo em parlamentares do PT, que trataram de bombardear a iniciativa. Mas é no Senado, Casa reconhecida pela longevidade de seus membros, que o assunto gera mais controvérsias. Somente 33 dos 81 senadores estrearam no mandato em 2009 – uma renovação de pouco mais de 40%. A maioria dos mandatários está na função há pelo menos duas legislaturas. Na Câmara, as eleições de 2010 promoveram a troca de 238 dos seus 513 integrantes – renovação de 46%. Grande parcela dos deputados ocupa a cadeira há pelo menos dois mandatos.

No PT, o principal defensor do dispositivo que proíbe parlamentares de se perpetuarem é o deputado federal Reginaldo Lopes. A limitação dos mandatos, na visão dele, faz parte de uma proposta de reforma política que requer o sistema de votação em listas fechadas e o financiamento público de campanha. ‘A limitação dos mandatos é uma forma de garantir que as agremiações troquem os nomes que vão fazer parte da lista’. Ele sabe, porém, que a iniciativa dificilmente germinará em outras siglas. ‘Vou apresentar um projeto de lei, mas o PT tem que dar exemplo’.

Já o líder do PT no Senado, Humberto Costa, considera que ‘a determinação do partido não pode ser maior que a vontade do eleitor’. Para ele, a vedação a sucessivas reeleições tem a alternância como ponto positivo, ‘mas

não se pode impedir a continuidade de um bom trabalho’” (REDAÇÃO NEWS, 2011).

No âmbito do Poder Executivo, também é rica e até mais avançada a questão.

No Brasil, a Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho 1997, alterou a tradição histórica do direito constitucional brasileiro e possibilitou a reeleição para Presidente, Governador e Prefeito. Até então, jamais o sistema político-constitucional brasileiro admitira tal possibilidade. Segundo Moraes (2003, p. 549), “tal tradição em nosso ordenamento constitucional visava não só afastar o perigo da perpetuidade da mesma pessoa na Chefia da Nação, por meio de sucessivos mandatos, mas também evitar o uso da máquina administrativa por parte do Chefe do Executivo, na busca de novos mandatos”.

No contexto norte-americano, é permitida uma reeleição e nada mais. Quem se reelege para a Chefia do Executivo não pode se eleger mais ao mesmo cargo, mesmo que se verifique grande lapso temporal.

No Brasil, diferentemente, desde que haja o intervalo de um mandato, nada impede que um Presidente reeleito, por exemplo, se eleja presidente outras vezes mais, tempos depois. Nada obsta assim, por exemplo, que, nas próximas eleições presidenciais (2014), surjam como (longevos) candidatos rivais Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva.

A própria Justiça Eleitoral, por seu órgão de cúpula, o Tribunal Superior Eleitoral, e mesmo o Supremo Tribunal Federal, dado o envolvimento de matéria constitucional-eleitoral, a atrair sua competência jurisdicional constitucionalmente assegurada, têm ferido o tema da alternância, ainda que de maneira periférica.

Desde que assegurada a reeleição para a Chefia do Executivo, nos três níveis federados, foram proferidos inúmeros julgados sobre uso da máquina pública, desincompatibilização, eleição de parentes, etc.

Entre as inúmeras matérias solucionadas ou em vias de julgamento, está uma

recente questão, deveras interessante, conhecida no meio eleitoral como o caso do “Prefeito itinerante”.

Pela compreensão atual, prevalente no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, um prefeito reeleito por um Município não pode concorrer a um terceiro mandato consecutivo, mesmo que em Município diverso. Em algumas localidades, muitas delas pequenas, prefeitos de fama e prestígio supramunicipais mudaram-se para Municípios próximos, deslocando os domicílios eleitorais, no curso do segundo mandato e lá, no novo domicílio (Município), buscaram e conseguiram, com o aval das urnas, uma terceira eleição. Houve isso, por exemplo, em Porto de Pedras/AL, Campo Maior/PI, Luzilândia/PI, São Luís do Quitunde/AL, Tefé/AM e Valença/RJ.

A posição dominante na jurisprudência do TSE, consagrada a partir do Recurso Especial Eleitoral nº 32.507, oriundo de Porto de Pedras/AL, Rel. Min. Eros Grau, publicado na sessão de 17/12/2008, é a de que tal procedimento configura fraude ao espírito da Constituição Federal, caracterizando o “desvirtuamento da faculdade de transferir-se domicílio eleitoral de um para outro Município, de modo a ilidir-se a incidência do preceito legal disposto no § 5º do artigo 14 da CB”.¹⁷

Ao julgar o Recurso Especial Eleitoral nº 32.539, de Palmeira dos Índios/AL, que teve como redator para o acórdão o Min. Carlos Ayres Britto, publicado na sessão de 17/12/2008, o Tribunal Superior Eleitoral não só manteve o entendimento antes

firmado, mas foi além para estabelecer correlação entre o princípio da alternância e o princípio republicano.¹⁸

A preocupação em barrar o terceiro mandato consecutivo de Prefeito, ainda que em Município diverso, é tanta, que, mais recentemente, o Tribunal Superior Eleitoral se deparou com um caso inusitado, curiosamente chamado de o caso da “família itinerante”, a saber, o Recurso Especial Eleitoral nº 5433805, de Landri Sales/PI, Rel. Min. Arnaldo Versiani, com acórdão publicado em 26/6/2012¹⁹. Noticiam os autos que o filho de Prefeita reeleita teve a sua candidatura a Prefeito, em Município diverso, barrada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE/PI) para que não houvesse a perpetuação de um mesmo núcleo familiar,

¹⁸ Confira-se a didática ementa do julgado: RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. MUDANÇA DE DOMICÍLIO ELEITORAL. “PREFEITO ITINERANTE”. EXERCÍCIO CONSECUTIVO DE MAIS DE DOIS MANDATOS DE CHEFIA DO EXECUTIVO EM MUNICÍPIOS DIFERENTES. IMPOSSIBILIDADE. INDEVIDA PERPETUAÇÃO NO PODER. OFENSA AOS §§ 5º E 6º DO ART. 14 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. NOVA JURISPRUDÊNCIA DO TSE. Não se pode, mediante a prática de ato formalmente lícito (mudança de domicílio eleitoral), alcançar finalidades incompatíveis com a Constituição: a perpetuação no poder e o apoderamento de unidades federadas para a formação de clãs políticos ou hegemonias familiares. O princípio republicano está a inspirar a seguinte interpretação basilar dos §§ 5º e 6º do art. 14 da Carta Política: somente é possível eleger-se para o cargo de “prefeito municipal” por duas vezes consecutivas. Após isso, apenas permite-se, respeitado o prazo de desincompatibilização de 6 meses, a candidatura a “outro cargo”, ou seja, a mandato legislativo, ou aos cargos de Governador de Estado ou de Presidente da República; não mais de Prefeito Municipal, portanto. Nova orientação jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral, firmada no Respe 32.507.

¹⁹ Confira-se a ementa do julgado: Recurso contra expedição de diploma. Inelegibilidade por parentesco. – A inelegibilidade de candidato, nos termos dos §§ 5º e 7º do art. 14 da Constituição Federal, porque já exercidos dois mandatos consecutivos, não acarreta a inelegibilidade de membro de sua família, candidato a cargo diverso, não obstante da mesma espécie (prefeito), em outro município, ainda que vizinho. Recurso especial provido. (Recurso Especial Eleitoral nº 5433805, Acórdão de 24/4/2012, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 120, Data 27/6/2012, Página 52).

¹⁷ Confira-se a ementa do célebre julgado:

RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2008. REGISTRO CANDIDATURA. PREFEITO. CANDIDATO À REELEIÇÃO. TRANSFERÊNCIA DE DOMICÍLIO PARA OUTRO MUNICÍPIO. FRAUDE CONFIGURADA. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO § 5º DO ART. 14 DA CB. IMPROVIMENTO. 1. Fraude consumada mediante o desvirtuamento da faculdade de transferir-se domicílio eleitoral de um para outro Município, de modo a ilidir-se a incidência do preceito legal disposto no § 5º do artigo 14 da CB. 2. Evidente desvio da finalidade do direito à fixação do domicílio eleitoral. 3. Recurso a que se nega provimento.

com fraude (genérica!) à Constituição, que permite apenas uma reeleição. Felizmente, a nosso sentir, o Tribunal Superior Eleitoral reformou o acórdão recorrido e permitiu a candidatura, asseverando que já se estava passando dos limites em matéria de restrição à capacidade eleitoral passiva à mínima de disposição legal restritiva específica.

Diversos recursos extraordinários foram interpostos em face das decisões do Tribunal Superior Eleitoral na matéria original do “prefeito itinerante”. Paralelamente, os recorrentes manejaram ações cautelares para a suspensão dos acórdãos atacados e, conseqüentemente, para que pudessem exercer os mandatos para os quais foram eleitos em toda a sua plenitude. A maioria das cautelares intentadas não logrou êxito, mas, em uma delas, a saber, a AC nº 2.788, o eminente Min. Gilmar Mendes concedeu a liminar, publicada no DJe de 10/2/2011, para obstar os efeitos do acórdão do Tribunal Superior Eleitoral.²⁰

²⁰ Confira-se o teor parcial da liminar concedida pelo Min. Gilmar Mendes: DECISÃO: Vicente de Paula de Souza Guedes ajuíza ação cautelar com pedido de efeito suspensivo a recurso extraordinário interposto nos autos do RESPE 41.980-06 e já admitido pela Presidência do Tribunal Superior Eleitoral. (...) A petição inicial relata que o autor, após exercer dois mandatos consecutivos como Prefeito do Município de Rio das Flores-RJ, nos períodos 2001-2004 e 2005-2008, transferiu seu domicílio eleitoral e, atendendo às regras quanto à desincompatibilização, candidatou-se ao cargo de Prefeito do Município de Valença-RJ no pleito de 2008. Na época, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral era firme em considerar que, nessas hipóteses, não se haveria de cogitar da falta de condição de elegibilidade prevista no art. 14, § 5º, da Constituição (reeleição), pois a candidatura se daria em município diverso. A candidatura sequer foi impugnada e, transcorrido um período de exitosa campanha, o autor saiu-se vitorioso no pleito. Ocorre que, em 17 de dezembro de 2008, já no período de diplomação, o TSE alterou sua jurisprudência e passou a considerar tal hipótese como vedada pelo art. 14, § 5º, da Constituição. Em razão dessa mudança jurisprudencial, o Ministério Público Eleitoral e a Coligação adversária naquele pleito impugnaram a expedição do diploma do autor, com fundamento no art. 262, I, do Código Eleitoral. O Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro negou provimento ao recurso e manteve o diploma do autor. Porém, no TSE, o recurso especial eleitoral foi julgado procedente por decisão monocrática do Ministro Félix

O processo principal (RE nº 637.485/RJ) foi recentemente julgado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em 1º/8/2012, havendo a Corte Maior, com repercussão geral, fixado o entendimento no sentido da impossibilidade de eleição de Prefeito já reeleito, mesmo que para Município diverso (tese do Prefeito itinerante).

Ocorre que, na oportunidade, não obstante a fixação da tese, o Plenário decidiu expressamente pela eficácia prospectiva da decisão. Assim, a proibição não poderia incidir no pleito de 2008, tal como levado nos casos acima referidos, à vista da anterior jurisprudência sedimentada do Tribunal Superior Eleitoral em sentido contrário, em

Fischer. Contra essa decisão monocrática foi interposto agravo regimental, o qual foi negado pelo TSE. Opostos embargos de declaração, estes foram rejeitados. O recurso extraordinário ataca essa decisão e alega violação ao art. 14, §§ 5º e 6º, e ao art. 5º, *caput*, da Constituição. Tal recurso já foi admitido por decisão do Presidente do TSE, Min. Ricardo Lewandowski. Alega o autor que o entendimento do TSE está equivocado, pois, na aplicação do art. 14, § 5º, da Constituição, não leva em conta a distinção entre reeleição para o *mesmo cargo* e reeleição para *cargo de mesma natureza*, distinção esta que já está estabelecida na jurisprudência do STF, especificamente no RE 100.825, Rel. Min. Aldir Passarinho (DJ 7.12.1984), de onde se extrai o seguinte trecho: “(...) a inelegibilidade prevista na letra “a”, ainda do § 1º do art. 151, há de ser compreendida como descabendo a reeleição para o mesmo cargo que o candidato já vinha ocupando (...). Com este não pode ser confundido o cargo de Prefeito de um novo Município, pois aí, embora se trate de cargo de mesma natureza e resultante do antigo Município, é um outro cargo”. Esse entendimento, segundo o autor, também teria sido adotado pelo STF no julgamento do AI 531.089/AM, Rel. Min. Joaquim Barbosa. Cita, ainda, a Consulta 706 do TSE, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, que demonstraria que o antigo entendimento do TSE é que estaria correto em face do que dispõem os §§ 5º e 6º do art. 14 da Constituição. (...) Decido. A análise sumária do caso apresentado nestes autos revela a presença dos pressupostos para a concessão da medida cautelar. (...) Ademais, impressiona o fato de o autor ter regularmente transferido seu domicílio eleitoral, ter-se desincompatibilizado, registrado sua candidatura e participado do período de campanha e de todo o pleito eleitoral, sem qualquer contestação ou impugnação por parte do Ministério Público Eleitoral ou de qualquer partido ou coligação. As regras do processo eleitoral vigentes à época, de acordo com a jurisprudência da Justiça Eleitoral amplamente aceita naquele período, davam ao

respeito ao princípio da segurança jurídica e ao próprio art. 16 da CF/88²¹.

autor plenas condições de elegibilidade. E, neste ponto, é importante enfatizar que as condições de elegibilidade são aferidas na data do registro da candidatura, conforme o entendimento pacificado na jurisprudência do TSE e positivado no atual § 1º do art. 11 da Lei nº 9.504/97 (redação conferida pela Lei nº 12.034/2009). Apenas a mudança ocorrida em antiga jurisprudência do TSE, já no período de diplomação, teria justificado o recurso, manejado pelo Ministério Público e pela coligação adversária, contra a expedição do diploma do autor. O quadro fático apresentado nestes autos está a revelar uma séria questão constitucional que envolve um princípio muito caro no Estado de Direito, que é a segurança jurídica. Parece extremamente plausível considerar, tal como o fez o autor, que mudanças jurisprudenciais ocorridas uma vez encerrado o pleito eleitoral não devam retroagir para atingir aqueles que dele participaram de forma regular (conforme a interpretação jurisprudencial das normas eleitorais vigentes à época do registro de sua candidatura) e nele se sagraram vitoriosos. Essas questões constitucionais devem ser apreciadas pelo Supremo Tribunal Federal, o que justifica a cautela para assegurar o regular e efetivo julgamento do recurso extraordinário. (...) Ante o exposto, defiro o pedido de medida cautelar e concedo o efeito suspensivo ao recurso extraordinário interposto nos autos do RESPE 41.980-06 e já admitido pela Presidência do Tribunal Superior Eleitoral. Em consequência, deverá ser suspenso o pleito eleitoral marcado para o próximo dia 6 de fevereiro de 2011 no Município de Valença-RJ, assegurando-se ao autor o exercício do mandato de Prefeito daquele Município, até o julgamento final do recurso extraordinário.

²¹ Confira-se a síntese da posição adotada pelo Relator, Min. Gilmar Mendes, acatada por maioria de votos, extraída das notícias do sítio do STF, *verbis*: “*Eficácia prospectiva* No caso concreto, o ministro Gilmar Mendes avaliou que apesar de ter entendido ser inelegível para o cargo de prefeito cidadão que exerceu por dois mandatos consecutivos cargo da mesma natureza em município diverso, a decisão do TSE não pode retroagir para incidir sobre diploma regularmente concedido ao autor do RE, vencedor das eleições de 2008 para a prefeitura de Valença (RJ). Dessa forma, o relator entendeu que as decisões do TSE que no curso do pleito eleitoral ou logo após o seu encerramento implicar mudança de jurisprudência não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto, somente terão eficácia sobre outros casos do pleito eleitoral posterior. Acompanharam o voto do relator a ministra Rosa Weber e os ministros Luiz Fux, Dias Toffoli e Celso de Mello. Os ministros Cezar Peluso e Marco Aurélio também deram provimento ao RE, porém, em maior extensão. *Divergência* Pelo desprovimento do recurso apresentado pelo prefeito de Valença, votaram os ministros Joaquim Barbosa, Carmen Lúcia Antunes Rocha, Ricardo Lewandowski e Ayres Britto” (grifo nosso).

Seja como for, estando o foco dos tribunais na correlação alternância-democracia ou na correlação alternância-república, o fato é que o princípio da alternância, em boa hora revigorado, passou a ter bastante relevância no cenário político contemporâneo, obsequioso daquilo que é bom e democraticamente justo.

Tem razão Bobbio (2010), então, quando enfatiza que o terceiro aspecto da democracia se refere à mobilidade da classe política; e que, por isso mesmo:

“Quando as classes políticas se cristalizam e não se renovam, quando não existem mais classes política em concorrência, encontramos-nos diante de um regime que é ou tende a se tornar aristocrático. Característica do regime democrático é a alternância das classes políticas no poder, sem que a mudança, mesmo radical, ocorra com derramamento de sangue” (BOBBIO, 2010, p. 25).

3. Conclusão

Por todo o exposto, ficou claro que não merece combate a feliz observação de Shapiro (2006) segundo a qual, “adequadamente interpretada e institucionalizada, a democracia apresenta-se como a grande esperança de que, ao longo do tempo, a verdade prevaleça no cenário político, os direitos humanos sejam respeitados e se preservem os elementos das tradições e das culturas fundamentais que mereçam ser preservadas”. Dito de outra forma, “a democracia tem mais condições que as alternativas existentes de trazer à luz um projeto iluminista adequadamente moderado, ao mesmo tempo que dá atenção aos temores daqueles que se identificam com as correntes subterrâneas do anti-Iluminismo” (SHAPIRO, 2006, p. 247).

Também está perfeito o raciocínio de Caggiano (1995, p. 53, 61, 71) quando assinala que “o fenômeno da oposição encontra sede fértil nos programas democráticos”. E

mais: “é elemento característico e distintivo das democracias”, porque, forte em Dahl (2001, 2002), quanto mais elevado for o grau de tolerância com a presença e a atuação da oposição, mais musculosa e eficaz será a democracia.

Emerique (2006) aponta, com exatidão, que a contínua preparação para se transformar em maioria nas próximas eleições movimenta a oposição “para um compromisso mais substancial com a sociedade e uma maior responsabilidade tanto ao criticar como ao oferecer respostas aos problemas enfrentados pelos governos”. Assim, arre-mata a autora, “ela cumpre o seu papel de configurar-se em uma autêntica alternativa para o eleitor” (EMERIQUE, 2006, p. 14). A ilustre autora restaurou a lembrança de que “a existência da oposição reflete a garantia de certas liberdades dentro de uma democracia (liberdade de expressão, liberdade de reunião, liberdade de associação, liberdade e independência dos meios de comunicação social) e também denota o pluralismo social, o que favorece a competência política e a alternância de poder” (EMERIQUE, 2006, p. 19). Assim, são direitos da oposição: a) direito de consulta prévia sobre certas decisões de maior relevância; b) direito à informação; c) direito de participação; d) direito de participação legislativa; e e) direito de depor.

Descortina-se, então, uma natureza híbrida e multifacetada para a alternância. Como resume Caggiano (1995), “embora peculiar e altamente relevante para a operabilidade dos movimentos de oposição, não é erigida a alternância a corolário indispensável das práticas democráticas e, portanto, a elemento vital em relação à oposição”.²²

²² Lembra a ilustre Professora do Largo do São Francisco, a esse respeito, que: “Ilustrativa, nesse terreno, é a lembrança acerca dos casos italiano e suíço, onde não há lugar para a alternância e, registra Quermonne, ‘nul ne songe à mettre en doute la caractere démocratique’. Concluiu, pois, o mestre, que o fator não assume a posição de ‘condição suficiente’; outros elementos devem integrar a fórmula final para o fortalecimento do fenômeno oposição e a final consagração da democracia” (CAGGIANO, 1995, p. 73).

Ainda assim, parece pacífico, a alternância substancial, verdadeira, não meramente semântica, bem exercitada, devidamente amalgamada com a oposição, tem um insubstituível papel a desempenhar na consolidação das práticas democráticas e, em maior grau, na celebração da vida com liberdade e na correlata captura daquela que é, ou deveria ser, uma legítima pretensão dos povos: a busca da plena felicidade.

Referências

ARAS, Augusto. *Fidelidade e ditadura (intra) partidárias*. São Paulo: EDIPRO, 2011.

_____. *Fidelidade partidária: a perda do mandato parlamentar*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ARISTÓTELES. *A política*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

BAPTISTA, Fernando Pavan. O direito das minorias na democracia participativa. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 2, p. 195-205, 2003. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/934/93420013.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

BARAS, Montserrat; BOTELLA, Juan. *El sistema electoral*. Madrid: Tecnos, 1996.

BEÇAK, Rubens. Instrumentos de democracia participativa. *Revista de Ciências Jurídicas*, Maringá, v. 6, n. 2, p.143-153, jul./ dez. 2008a.

_____. Governabilidade e sistema de governo: a experiência presidencial brasileira pós-1988. In: XVIII ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA O CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 2008b, Salvador. *Anais...* Salvador: CONPEDI, 2008.

_____; LONGHI, João Victor Rozzati. A democracia participativa e sua realização - perspectiva histórica e prospecção futura: o marco civil para a regulamentação da internet no Brasil. In: XIX ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 2010, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza: CONPEDI, 2010. Disponível em: <<http://150.162.138.7/documents/268>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 10. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. *Entre duas repúblicas: às origens da democracia italiana*. Tradução de Mabel Malheiros Bellati. Brasília: UNB, 2001.

- _____. *Qual democracia?* Tradução de Marcelo Perine. São Paulo: Loyola, 2010.
- _____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 12. ed. Brasília: UNB, 2004.
- BODIN, Jean. *Os seis livros da república*: livro segundo. Tradução de José Ignacio Coelho Mendes Neto. São Paulo: Ícone, 2011.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 18. ed. São Paulo: Malheiros: 2011.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política*: propostas para uma rearquitetura da democracia. São Paulo: Angelotti, 1995.
- _____. *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília: Senado Federal, 1990.
- _____. *Finanças partidárias*. Brasília: Senado Federal, 1983.
- _____. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. São Paulo: Manole, 2004.
- _____. É possível reinventar o partido? In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de et al. *Direito constitucional, estado de direito e democracia*: homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho. São Paulo: Quartier Latin, 2011.
- _____. *A e. Democracia*: o exercício da cidadania na era digital. [s.l.]: CEPES, 2011. Disponível em: <http://www.cepes.org.br/home/index.php?option=com_content&view=article&id=371:a-e-democracia-o-exercicio-da-cidadania-na-eradigital&catid=35:artigos&Itemid=55>. Acesso em: 20 jun. 2012.
- CARVALHO, Carlos Eduardo Vieira de. Os partidos políticos e a democracia. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 11-25, fev./abr. 1990.
- CHARLOT, Jean. *Os partidos políticos*. Tradução de Carlos Alberto Lamback. Brasília: UNB, 1982.
- DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2001.
- _____. *A democracia e seus críticos*. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012.
- DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. 3. ed. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.
- EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. O direito de oposição política no estado democrático de direito. In: XV ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA O CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 2006, Recife. *Anais...* Recife: CONPEDI, 2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manuel/arquivos/anais/recife/politica_lilian_emerique.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2012.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Estado de direito e constituição*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- _____. *O parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva, 1993.
- _____. *Constituição e governabilidade*: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira. São Paulo: Saraiva, 1995.
- _____. *Direitos humanos fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Regimes políticos*: subsídios para um processo de reorganização política nacional, uma Constituição para o Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- GONZÁLEZ, Felipe. *La aceptabilidad de la derrota*: esencia de la democracia. Mexico: Consejo Estatal Electoral San Luis Potosí, 2003.
- HÄBERLE, Peter. *Constitución como cultura*. Tradução de Ana María Montoya. Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 2002.
- HABERMAS, Jürgen. *Ensayos políticos*. Tradução de Ramón Gracia Cotarelo. Barcelona: Península, 2000.
- HOBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. Tradução de José Viegas. São Paulo: Companhia das letras, 2007.
- LEMBO, Cláudio. *Visões do cotidiano*. São Paulo: Manole, 2012.
- LIPSET, Seymour Martin. *Political man*. London: Mercury Books, 1963.
- LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- LOMBA, Pedro. *Teoria da responsabilidade política*. Coimbra: Coimbra, 2008.
- LUHMANN, Niklas. *Poder*. Tradução Luz Mónica Talbot. Mexico: Universidad Iberoamericana, 2005.
- KELSEN, Hans. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MAUS, Ingeborg. *O direito e a política*: teoria da democracia. Tradução de Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.
- MICHELS, Robert. *Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna*. Tradução José M. Justo. Lisboa: Antígona, 2001.
- MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência Brasileira. In: _____

(Org.). *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: EDUSP, 2010.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PEDICONE DE VALLS, María G. *Derecho electoral*. Buenos Aires: La Rocca, 2001.

PRZEWORSKI, Adam et al. O que mantém as democracias? *Lua Nova*, São Paulo, n. 40-41, p. 113-135, 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n40-41/a06n4041.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

REDAÇÃO NEWS. Proposta limita a reeleição para deputados e senadores. *Redação News*, Conselho Lafaiete, 19 set. 2011. Disponível em: <[http://redacaonews.com.br/redacao/portal1/index.php?option=com_content&view=article&id="](http://redacaonews.com.br/redacao/portal1/index.php?option=com_content&view=article&id=)

4923:proposta-limita-a-reeleicao-para-deputados-e-senadores&catid=132:saude&Itemid=512>. Acesso em: 22 jun. 2012.

SANWAYS, Daniel Trevisan. Ditadura em nome da democracia: as utilizações da democracia por regimes ditatoriais. *Expedições: Teoria da História & Historiografia*, Goiás, n. 2, jul. 2011. Disponível em: <http://www.prp.ueg.br/revista/index.php/revista_geth/article/view/253/229>. Acesso em: 20 jun. 2012.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

SEILER, Daniel-Louis. *Os partidos políticos*. Tradução de Renata Maria Parreira Cordeiro. Brasília: UNB, 2000.

SHAPIRO, Ian. *Os fundamentos morais da política*. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

VALDÉZ, Roberto L. Blanco. *Los partidos políticos*. Madrid: Tecnos, 1997.