

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 41 • nº 161
janeiro/março – 2004

REFORMA POLÍTICA

Supervisão Editorial

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Organização e Seleção de Temas

Paulo Henrique Soares

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Revisão

Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel

Preparação de Originais e Padronização de Texto

Setor de Editoração da Consultoria Legislativa

Reeleição e Estado Democrático de Direito

Paulo Henrique Soares

Sumário

1. Reeleição e Estado Democrático de Direito. 2. Inexigência de desincompatibilização no caso de reeleição. 3. Princípio Federativo e a extensão da reeleição. 4. Reeleição e Moralidade. 5. Conclusões.

1. Reeleição e Estado Democrático de Direito

A Emenda Constitucional nº 16, de 1997, introduziu na Constituição um novo princípio, o da reeleição para os cargos do Poder Executivo, que não altera a concepção do Estado Democrático de Direito, preconizado pelo constituinte originário.

Ao contrário, reforça o princípio da manifestação da soberania popular, exercida pelo voto direto e secreto, e acata a regra central do Governo Republicano Democrático, segundo a qual *todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos*, inscrita entre os princípios fundamentais da República Federativa (art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal).

A regra introduzida deixa para trás um passado de crises institucionais e políticas, deflagradas desde as origens do período republicano, na sucessão de Deodoro, em que se justificava a norma da inelegibilidade dos titulares do Poder Executivo.

São as crises das insurreições de 1922 e 1924, da Revolução de 1930, da ditadura de 1930/34, do golpe de 1937, da ditadura presidencial do Estado Novo de 1937/45,

Paulo Henrique Soares é Mestre em Direito e Estado, pela UnB, e Consultor Legislativo do Senado Federal.

da renúncia de Jânio em 1961 e do regime autoritário dos Atos Institucionais de 1968/78 – Emenda Constitucional nº 11 de 1978.

Constata-se, assim, que a vedação da reeleição não nos poupou das crises e interrupções da normalidade constitucional. E pode até ter concorrido, direta ou indiretamente, para crises e interrupções no regular funcionamento do governo democrático.

Hoje, no entanto, a sociedade brasileira dispõe de relativa estabilidade das regras atinentes ao processo eleitoral que, ao lado da consolidação dos direitos fundamentais, da fiscalização da mídia, do pleno exercício dos poderes do Congresso e do Judiciário, justificam a introdução da regra da reeleição e assegura a regularidade de sua aplicação.

2. Inexigência de desincompatibilização no caso de reeleição

A EC 16/97, que autoriza a reeleição dos titulares do Poder Executivo, para um único período subsequente, eliminou a inelegibilidade daqueles titulares, prevista no texto original da Constituição de 1988 (art. 14, § 5º). Reeleição e desincompatibilização nos mesmos cargos são situações incompatíveis, sob a nova regra constitucional.

Assim, a aprovação do princípio da reeleição retirou, também, do sistema constitucional brasileiro a desincompatibilização para os que concorrem ao mesmo cargo. Restou, no entanto, a restrição prevista no § 6º do art. 14 do texto constitucional original de 1988. Esse dispositivo, que dispõe sobre a candidatura a outros cargos, postulada pelo Presidente da República, por Governadores de Estado e do Distrito Federal e por Prefeitos, foi, inexplicavelmente, deixado incólume pelo constituinte derivado, por ocasião da alteração introduzida pela EC 16/97.

No referido dispositivo, ao contrário da solução que se preconizou para o § 5º do mesmo artigo, permitiu-se a elegibilidade *para outros cargos*, desde que os titulares do Poder Executivo, destinatários da regra, re-

nunciem aos respectivos mandatos, até 6 meses antes do pleito.

A continuidade administrativa, que embasa a mudança constitucional que introduziu a reeleição, não se coaduna com a exigência da desincompatibilização dos titulares do Poder Executivo para concorrer à reeleição.

Demais, se há uma maioria política, legitimada pelo voto popular no Parlamento, disposta a promover alterações constitucionais para adequá-las às novas necessidades da sociedade, a partir da utilização de instrumentos do processo legislativo previstos na própria Constituição Federal, nada mais se fez do que ir ao encontro da vontade popular, que deve ser observada, em face do disposto no já citado parágrafo único do art. 1º.

No caso da EC 16/97, o princípio da igualdade, ao revés de ser um obstáculo à pretensão dos atuais Chefes do Executivo, reforça a interpretação de que a igualdade jurídica deve existir para todos os brasileiros, indistintamente, salvo as exceções estabelecidas pela própria Constituição.

A clareza do *caput* do art. 5º é meridiana quando afirma que *todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza ...*. Por conseguinte, o instituto da reeleição vai ao encontro desse magno princípio republicano da igualdade, ao incluir os chefes do Poder Executivo entre os atores políticos que podem participar do jogo eleitoral, ainda que limitada a uma única vez, mediante a eliminação da proibição constitucional de que esses agentes políticos exerçam o direito político de se candidatar a cargos públicos.

3. Princípio Federativo e a extensão da reeleição

Por força dos arts. 25 e 29 da Constituição Federal, há a possibilidade de reeleição nos três níveis da Federação, em razão de ser imposto ao Estado Federado e ao Município a observância dos princípios constitucionais. Portanto, a extensão da reeleição aos Governadores dos Estados e do Distrito

Federal e aos Prefeitos é uma exigência do princípio federativo, consagrado na Constituição Federal.

A estrutura da República Federativa do Brasil, abrangendo a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal (arts. 1º e 18 da Constituição), determina a aplicação nacional do princípio da reeleição aos ordenamentos jurídicos dos entes constitutivos da República Federal, de modo a preservar a homogeneidade da organização política, em razão de decisão do poder constituinte da Federação. Só o poder constituinte da Federação possui competência para dispor sobre reeleição. Não seria razoável fragmentar a decisão, particularizando a incidência da reeleição em ordenamento isolado, com exclusão dos demais.

Não é uma exigência da pura simetria de formas. Trata-se de concretização de elemento substantivo da forma federal do Estado, que tem na Constituição a sede das normas centrais aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

A extensão da reeleição aos entes da República Federativa, sem exclusões, é particularmente significativa em relação aos Municípios.

Os Estados e o Distrito Federal recebem esse tratamento de entes da Federação no Direito Constitucional anterior, desde 1891. Os Municípios só foram contemplados na Constituição de 1988, quando passaram a integrar a estrutura da República Federativa, no mesmo plano da autonomia dos Estados e Distrito Federal.

Portanto, a aplicação da regra da reeleição aos ordenamentos jurídicos estaduais e municipais representa inequívoca exigência do equilíbrio federativo.

4. *Reeleição e Moralidade*

Reeleição é a oportunidade que se oferece ao homem público que, no exercício do Poder Executivo, tornou-se merecedor do sufrágio popular, para renovação de seu mandato.

É o caminho constitucional de consolidação de programas de governo e de propagação de seus benefícios. Em país das dimensões continentais do Brasil, frequentemente programas e planos não se completam, sacrificados na descontinuidade administrativa. A reeleição pode contribuir para corrigir práticas dessa natureza, ao assegurar a continuidade de programas e planos governamentais.

De outro lado, a reeleição ao permitir a aprovação do administrador competente, é, também, instrumento de consagração da probidade. O administrador estigmatizado pela corrupção e pela improbidade de seu procedimento, dificilmente transporá os obstáculos da reeleição.

Se a reeleição consagra o administrador competente e probo, certamente pode propiciar a rejeição popular de candidato marcado pela incompetência e a desonestidade, se ele não for repellido antes por mecanismos de controle da jurisdição comum ou eleitoral.

É sempre oportuno recordar a advertência de Rui Barbosa: ... *em política, não se calam impunemente as leis da moralidade.*

De fato, como já foi dito, a reeleição constitui peça essencial do jogo político. Contribui diretamente para a formação de corpos administrativos mais estáveis, pois permite aos cidadãos optar pela permanência de uma boa administração, ao tempo em que cria condições, para os governantes, de execução de planos governamentais de mais longo prazo, situação impensável no sistema constitucional anterior à EC nº 16/97.

5. *Conclusões*

Em face do exposto, havemos de concluir a respeito do instituto da reeleição dos Chefes do Poder Executivo que:

1. a soberania do eleitor constitui o cerne da vida democrática e cabe ao cidadão escolher seus governantes do modo mais amplo possível;

2. as restrições devem ser feitas menos às candidaturas em si e mais aos métodos de conquista de votos, cabendo ao Estado coibir, com rigor, as infrações eleitorais que desigalam os competidores;

3. a alteração constitucional ao revés de restringir direitos, amplia-os, ao reduzir as exceções constitucionais ao direito político, que é um dos mais preciosos direitos fundamentais do homem.