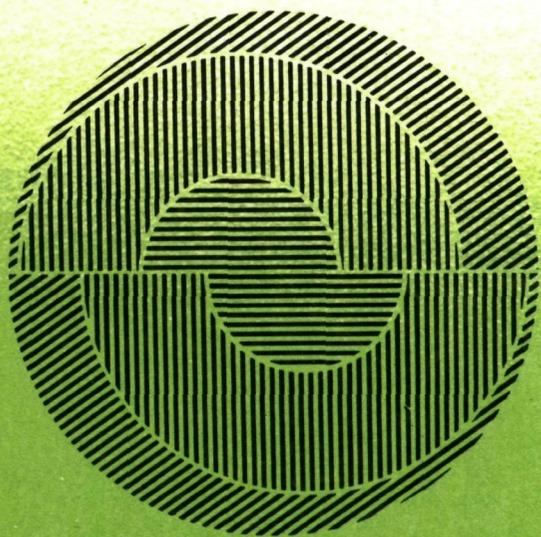


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS •

JANEIRO A MARÇO 1981
ANO 18 • NÚMERO 69

Reeleição das Mesas do Legislativo

GERALDO ATALIBA

Professor nas Faculdades de Direito da
Universidade de São Paulo e Universi-
dade Católica de São Paulo.

SUMÁRIO

- a) *Preliminares*
- b) *Importância dos princípios constitucionais*
- c) *Periodicidade dos mandatos*
- d) *Considerações complementares*

a) *Preliminares*

O art. 30, parágrafo único, letra *h*, da Constituição Federal prescreve:

“Será de dois anos o mandato para membro da Mesa de qualquer das Câmaras, proibida a reeleição.”

PONTES DE MIRANDA entende que a proibição se circunscreve ao mesmo cargo. Doutro lado, outra corrente sustenta que a proibição é mais ampla e estende-se a toda a Mesa.

Em outras palavras, de acordo com a primeira corrente, pode o deputado mudar de cargos na Mesa, sendo a vedação simplesmente circunscrita ao próprio cargo desempenhado, enquanto, na conformidade do sustentado pela segunda corrente, quem tenha pertencido a uma Mesa fica impedido de pertencer à seguinte.

A primeira impressão que se colhe da singela leitura do texto é no sentido de que ambas as opções são legítimas e válidas e, portanto, fica à discricção do intérprete a liberdade de acolher esta ou aquela solução. Parece, à primeira vista, que se está diante daquilo que, em teoria geral do direito, se convencionou designar por norma aberta, que consente duas interpretações diferentes, abrindo, no caso, opção livre ao hermeneuta para adotar qualquer solução.

A matéria, porém, por sua gravidade e importância, não se compadece com esse tipo de disciplina. Aí está-se em campo de direito estrito no qual as normas são peremptórias e exaustivas. O Texto Magno só comporta uma interpretação.

Daí a razão pela qual é preciso buscar inspiração nos princípios capitais do sistema, a fim de colher a orientação que levará o intérprete a inclinar-se por esta ou por aquela solução, de modo seguro, sem titubeios.

b) *Importância dos princípios constitucionais*

É de se recordar que o princípio republicano é fundamental e basilar ao sistema. O princípio republicano é, portanto, matriz que oferecerá necessariamente diretrizes para a interpretação e determinação exata e correta do alcance e do sentido de outros princípios constitucionais e, com maior razão, das simples normas constitucionais (atento o aplicador às distinções fecundas tão bem expostas por J. M. TERAN).

Alguns princípios constitucionais foram postos tradicionalmente pelos nossos sucessivos legisladores constituintes como fundamentais a todo o sistema e, por isso, em posição de eminência relativamente a outros.

Deles os mais importantes são os da Federação e da República. Por isso, exercem função capitular da mais transcendental importância, determinando inclusive como se devem interpretar os demais, cuja exegese e aplicação jamais poderão ensejar menoscabo ou detrimento para a força, eficácia e extensão dos primeiros.

Diversas ordens de consideração evidenciam a posição privilegiada em que foram postos esses dois princípios fundamentais de todo o nosso sistema jurídico.

Foram lógica e cronologicamente fixados como basilares pela circunstância de virem mencionados em primeiro lugar (art. 1º), nos textos constitucionais republicanos.

São repetidos, enfatizados, reforçados, reiterados e assegurados, até as últimas conseqüências, por inúmeras outras disposições constitucionais.

Diversas disposições constitucionais, como dito, reforçam, sublinham, reiteram e asseguram o princípio republicano, o que evidencia sua posição privilegiada no sistema.

É princípio que, ao lado do federal, ocupa posição basilar, não só porque também é arrolado em primeiro lugar (art. 1º), mas porque é, como o outro, assegurado, em todos os seus desdobramentos, por inúmeros mandamentos contidos ao longo do texto constitucional.

Caracteriza-se modernamente o regime republicano pela tripartição do exercício do poder e pela periodicidade dos mandatos políticos, com conseqüente responsabilidade dos seus necessariamente transitórios exercentes.

Todos os mandamentos que cuidam da mecânica de *checks and balances*, que tratam da periodicidade, da representatividade, das responsabilidades dos mandatários e do relacionamento entre os poderes, asseguram, viabilizam, equacionam, reiteram, reforçam e garantem o princípio republicano, realçando sua função primacial no sistema jurídico.

O professor AGUSTIN GORDILLO diz que o princípio é uma diretriz do sistema. É um norte que deve ser observado por todos os intérpretes do sistema, direção que deverá ser seguida, quando se adotam as medidas tendentes a dar-lhe eficácia e animá-lo. Daí dizer esse grande mestre argentino que o conteúdo estimativo do sistema se encontra involucrado nos princípios. Daí a razão pela qual PAULO BARROS CARVALHO nos princípios reconhece a axiologia de um sistema jurídico. Foi com base nessas considerações que CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO estabeleceu a comparação entre os princípios — relativamente ao sistema — e o alicerce dos edifícios deixando claro que a importância dos princípios se traduz na conseqüente maior gravidade da violação de suas exigências, se comparada com a violação a simples preceitos contidos em meras regras. É que os princípios são como que os alicerces do sistema jurídico. São seu fundamento.

É importante recordar que a Constituição, ao proibir ao Congresso Nacional — como órgão de reforma — que sequer discuta projetos de deliberação tendentes a abolir a República, termina por elevar esse princípio à mais alta culminância, no nosso sistema.

É a disposição peremptória e categórica do § 1º do art. 47 do Texto Constitucional, porém, que mais patenteia e sublinha o excepcional prestígio desses dois princípios constitucionais, ao vedar terminantemente que seja "*objeto de deliberação proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República*".

A Constituição brasileira se classifica dentre as rígidas, porque qualquer alteração no seu texto só pode ser aprovada por um processo especial e qualificado, previsto no próprio Texto Constitucional.

No que respeita, porém, a esses dois princípios, pode-se dizer que nossa Constituição é rigidíssima. Não há possibilidade de ser ela alterada quanto a essas matérias, nem mesmo por meio de emendas. Nesse ponto, ela é inalterável. Não pode o órgão de reforma, o Congresso Nacional, sequer discutir qualquer projeto tendente (que abrigue tendência; que leve; que conduza; que encaminhe; que facilite; que possibilite, mesmo indiretamente) à abolição dos dois princípios, reputados tão importantes, tão fundamentais, tão decisivos, que tiveram um tratamento sacro, proteção absoluta, erigidos que foram em tabus jurídicos. Intocáveis, na plena extensão do significado da palavra.

Relativamente a eles, tudo o mais é secundário, é mutável por via de emenda. Eles são perenes, eternos, imutáveis (juridicamente). Quer isto dizer que só por via revolucionária, só mediante quebra da ordem jurídica podem eles ser alterados, atingidos, reduzidos, modificados.

Pois, desde 1891 tivemos 7 manifestações do poder constituinte pleno, no Brasil (1891, 1930, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969) e uma do poder constituinte derivado com caracteres amplísimos (1926). Note-se que três vezes o poder constituinte se manifestou por assembleias representativas democraticamente eleitas (1891, 1934, 1946); nas demais, tivemos constituintes autoritários.

Pois, com exceção da ditadura estado-novista (1937), não tiveram coragem, disposição, valor ou mesmo vontade os titulares da soberania nacional plena para abolir ou postergar esses dois princípios, o que prova o quão arraigados estão na nossa consciência política, de modo a se fazerem irresistível tradição, expressões sagradas do sentir nacional.

Temos, pois, que considerar o problema de como interpretar o mandamento do § 1º do art. 47 do Texto Constitucional vigente, que — impedindo o processamento de projetos de emendas tendentes a abolir a Federação e a República — faz de modo singular (em contraste com o direito comparado) absolutamente rígida nossa Constituição, nesse ponto.

Parece óbvio que a vedação não tem o singelo e limitado sentido de proibir que se postule direta e imediatamente a abolição de um ou de ambos os princípios (Federação e República). Não!

Na verdade, qualquer proposta que indiretamente, remotamente ou por consequência, tenda a abolir quer a Federação, quer a República, é igualmente proibida, inviável e insuscetível de sequer ser posta como objeto de deliberação.

Não teria sentido atribuir-se menor expressão ao dispositivo constitucional em causa. Seria inócua, se pudesse ser entendido em termos tais que consentisse a aprovação de medidas oblíquas ou indiretas, que aportassem ao resultado vedado.

Dai a razão pela qual muitos doutrinadores — com certa dose de exagero — afirmarem que essa disposição é “supraconstitucional”, o que tecnicamente não pode ser aceito, mas politicamente vale como sugestão para a compreensão da importância e significação desse princípio no contexto sistemático.

Ora, que significa república? É o regime jurídico em que os exercentes de funções políticas o fazem (a) em caráter representativo, (b) com periodicidade e (c) com responsabilidade política, que se traduz em todo mecanismo constitucional de responsabilização, do qual avulta especialmente a constante necessidade de renovação dos mandatos, expressando a confiança dos eleitores (os cidadãos, donos da *res publica*).

Não se pode reconhecer república onde essas notas características não estejam nitidamente presentes e sua eficácia não seja assegurada por amplo e extenso rol de regras jurídicas. Ora, nesse sentido se pode afirmar ser o Brasil uma república (embora imperfeita), pela configuração, no Texto Constitucional, de todas as notas típicas desse regime.

Efetivamente, inúmeras, dezenas de preceitos constitucionais dobram este princípio, determinando-lhe os limites de sua eficácia e a medida do seu alcance, quando estabelece dispositivos que asseguram a responsabilização, garantem a periodicidade e de alguma maneira querem tornar estreme de violações a representatividade.

c) *Periodicidade dos mandatos*

Nota-se, no nosso sistema, que os mandatos de natureza legislativa são sempre renováveis, mediante periódica consulta ao eleitorado. Doutro lado, não se consente o mesmo aos mandatos executivos. Estes não comportam, para o período imediatamente subsequente, reeleição. Não há, no nosso direito constitucional, possibilidade de reeleição para o exercício de cargos executivos.

Evidente que essa diferença de tratamento sistemático entre as funções executivas e legislativas se dá exatamente em função da soma de poderes concretos que a Constituição põe nas mãos dos exercentes de funções executivas, em contraste com os postos nas mãos dos legisladores. No Brasil, a alternância dos cargos de natureza executiva é peremptória, absoluta, categórica e irremissível. Assim, a periodicidade, em funções puramente legislativas, admite a reeleição; nas funções executivas implica necessariamente alternância.

Ora, a função de membro da Mesa das Casas Legislativas é função de natureza executiva. Não é função legislativa. É função de direção, supervisão, polícia, administração e execução. Em tudo e por tudo, se afigura função executiva e administrativa.

O critério, pois, informativo do procedimento hermenêutico a ser adotado há de ser consentâneo com essa diretriz tão nitidamente traçada.

É sabido que todos os preceitos contidos na Constituição fixam os limites de eficácia e a própria dimensão dos princípios. Desta forma, não podem ser interpretados de modo que contrarie a direção por eles apontada. As simples regras sublinham, enfatizam, denotam os princípios. Em outras palavras: a nenhum intérprete é lícito chegar a resultado de nenhum trabalho exegético que termine por negar ou contrariar a direção apontada pelos princípios.

Portanto, parece-nos ser muito mais consonante com as exigências do princípio republicano a interpretação que postula a alternância cabal e completa no que diz respeito à Mesa do Congresso, do que qualquer outra solução. Não podem ser interpretadas em "sentido" (RECASENS SICHES) inverso.

Quando o intérprete se encontre diante de duas opções e, num primeiro momento, possa parecer que é livre para escolher entre um e outro rumo, é forçado — por imperativos e exigências fundamentais do sistema — a adotar aquele termo da alternativa que melhor satisfaça às exigências dos princípios. Em outras palavras, a alternativa que caminhe no rumo apontado pelos princípios de modo mais consentâneo.

Em conclusão: discute-se, no caso, se é a Mesa ou é o mesmo cargo, que devem ser entendidos como sites no fulcro do problema. Parece imperativo afirmar que essa questão já não é indiferente como, à primeira vista, pôde parecer, a uma simples leitura do texto interpretando.

As considerações exegéticas aqui desenvolvidas demonstram que a referência é à Mesa. Quem tenha participado de uma Mesa não pode pleitear recondução à Mesa imediatamente subsequente. Isso é, no sistema da nossa Constituição, reeleição.

d) *Considerações complementares*

Bastariam estas considerações para se demonstrar a procedência da tese que sustenta a inelegibilidade de membro da Mesa para qualquer outra função, no período subsequente.

Parece também evidente que esta distinção — que o sistema constitucional estabelece, entre o tratamento que atribui aos exercentes de função meramente legislativa e das funções executivas — caracterizada por drástico e radical impedimento a que os exercentes de funções executivas sejam reeleitos (reconduzidos) se deve a um manifesto designio de evitar a manipulação dos instrumentos de poder, para obter vantagens, inclusive a reeleição.

Quer-se, desta maneira, assegurar que a utilização dos mesmos instrumentos será sempre feita no exclusivo interesse da função e, *in casu*, da Câmara legislativa respectiva. Nenhuma possibilidade fica — se adotada esta solução — para a manipulação dos instrumentos que os cargos executivos (dentro dos órgãos legislativos) atribui, quando este impedimento seja entendido de modo absoluto.

Por isso é que se tem entendido que o regimento do Senado é cabalmente fiel a esta exigência, contida no preceito constitucional *sub examine*.

Efetivamente, a entender-se de maneira contrária, poder-se-á admitir que um presidente da Câmara possa pleitear a sua eleição — no período imediatamente subsequente — para o cargo de vice-presidente.

Evidente que, desde o instante em que isto seja permitido, já se abriu uma válvula incontível, tendente a permitir a manipulação dos variadíssimos instrumentos postos à sua disposição, não no sentido de servir à Casa e ao cargo, e sim a tal designio com o gravíssimo risco de servir aos intentos pessoais do eventual e transitório titular.

As instituições republicanas foram engendradas para evitar abusos, para banir o despotismo e preservar o bem comum contra os arbítrios do homem. As instituições republicanas realizam de forma excelente o postulado impessoal do **RULE OF LAW**, o governo das leis e não dos homens.

Parece, portanto — em harmonia com tudo que foi dito —, ser nesse sentido que aponta uma exegese mais acurada do Texto Constitucional.