



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

EDEM NÁPOLI GUIMARÃES

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA REELEIÇÃO SEM LIMITES
NO PODER LEGISLATIVO:
O PRINCÍPIO REPUBLICANO COMO VALOR FUNDAMENTAL PARA A
RENOVAÇÃO DOS PARLAMENTOS BRASILEIROS**

Salvador
2019

EDEM NÁPOLI GUIMARÃES

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA REELEIÇÃO SEM LIMITES
NO PODER LEGISLATIVO:
O PRINCÍPIO REPUBLICANO COMO VALOR FUNDAMENTAL PARA A
RENOVAÇÃO DOS PARLAMENTOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Pós-Doutor Dirley da Cunha Júnior.

Salvador
2019

EDEM NÁPOLI GUIMARÃES

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA REELEIÇÃO SEM LIMITES
NO PODER LEGISLATIVO:
O PRINCÍPIO REPUBLICANO COMO VALOR FUNDAMENTAL PARA A
RENOVAÇÃO DOS PARLAMENTOS BRASILEIROS**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em
Direito Público, Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 18 de fevereiro de 2019.

Dirley da Cunha Júnior (Orientador) _____
Pós-Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Lisboa - Portugal
Universidade Federal da Bahia

Ricardo Maurício Freire Soares _____
Pós-Doutor em Direito pela Università Degli Studi di Roma - Itália
Universidade Federal da Bahia

Luiz Carlos Souza Vasconcelos _____
Doutor em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia
Faculdade Santo Agostinho

Aos meus amados Pais, Joais e Vanússia, sem os quais nenhuma caminhada seria possível. A ele, meu Pai, pelo exemplo de força, integridade e dedicação. A ela, minha Mãe, por todo zelo, cuidado e ternura no coração. Pais e Avós ultradedicados. Vivem para elevar a Família, ensinando-nos essa grande lição. A vocês, todo o meu Amor de Filho.

Aos meus amados Irmãos, Sarah e Yuri. Pela presença que não se mede. Nascemos e crescemos juntos. E juntos para sempre estaremos. Vocês são motivo de orgulho para mim. A vocês, todo o meu amor de Irmão.

À minha amada Larissa e às nossas princesas, Lara e Helena, frutos do nosso Amor, razão das nossas vidas. A ela, minha Companheira, por compartilhar comigo a sua vida durante todos esses anos, desde os tempos do colégio, e por me dar o apoio e incentivo indispensáveis para que eu pudesse evoluir em todos os sentidos. A você, todo o meu Amor de Homem.

A elas, minhas Filhas, pela maior revelação que a paternidade me trouxe: o desejo enorme de melhorar a cada dia para ser a melhor versão de Pai que elas podem ter. A vocês, todo o meu Amor de Pai.

AGRADECIMENTOS

Se fosse agradecer pessoalmente a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho, sem dúvida, a lista de pessoas, que já é grande, seria maior que o próprio texto. Por isso, de logo, aviso que este rol é meramente exemplificativo (*numerus apertus*), e que, no coração, ao revés, o espaço é infinito.

A Deus e à Nossa Senhora Aparecida. Bem como a todos os Espíritos de Luz que diuturnamente se encarregam de velar pelo nosso caminho trazendo paz e proteção.

A todos os familiares, especialmente à família Nápoli e Guimarães (tanto os encarnados quanto os de saudosa e abençoada memória - Tia Maria, Vovô Rozendo, Valdite, Vovô Vecinho, Vovó Alzira...), pois, como bem diz a nossa Constituição, a família é a base da sociedade. Homem sem família, mundo às escuras.

Aos meus cunhados, Victor Barreto e Fabiana Bernardes, bem como ao meu sobrinho Gabriel Bernardes Nápoli Guimarães, cuja presença, ainda que intrauterina, já trouxe um chuva de alegria para toda a nossa família, pois já é muito amado por todos nós.

Ao Dr. Pinheiro e à Dra. Lydia, por todas as palavras de incentivo e estímulo.

Ao Professor Dirley da Cunha Júnior, meu Mestre e orientador, cujas lições foram e serão sempre fundamentais. Sem a menor penumbra de dúvida, a grande referência do Direito Constitucional brasileiro da atualidade, para motivo de muito orgulho de nós baianos. Seu legado atravessará gerações.

Ao Professor Ricardo Maurício Freire Soares, um cientista do Direito. Sua vocação acadêmica, a florada desde cedo, é algo digno de destaque e que tem sempre produzido resultados valorosos. Sua contribuição para o pensamento jurídico é inestimável.

Ao Professor Luiz Carlos Souza Vasconcelos, vindo da região sul da Bahia, onde desenvolve seu trabalho com impecável maestria. Mente processualista pulsante, tornou-se Mestre e Doutor em Direito por esta gloriosa Universidade. Sua presença, para nós, é motivo de grande honra e felicidade.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia, por ter me oportunizado o ambiente adequado para esse importante degrau na minha jornada acadêmica.

Aos colegas que estiveram comigo no Mestrado, especialmente Cristian Patric, Alexandre Dória, Arivaldo Marques, Lázaro Borges e Flaviano Nicodemos, pois, com vocês, seguramente, a caminhada se tornou mais prazerosa, embora não menos exigente. Levarei a amizade de vocês para todo o sempre.

A todos os Professores que já tive na minha vida, porque cada um teve a sua parcela de contribuição para a minha formação. Especialmente:

José Amando Sales Mascarenhas Junior. A ele, o meu máximo respeito. Foi por intermédio dele que Deus me disse que eu seria professor. Foi ele quem primeiro me incentivou. Dele eu fui aluno e, depois, monitor. Com ele, aprendi a conhecer a Constituição e todo o seu valor. A minha gratidão e admiração são eternas;

Cristiano Chaves de Farias, jurista à frente do seu tempo, Promotor combativo, autor de mão cheia e Professor raro. Não me lembro de ter visto alguém dominar tanto o palco do espaço da sala de aula como ele. Para mim, foi um privilégio ser seu orientando na graduação e na pós-graduação. Privilégio maior que este somente é hoje poder chamá-lo de amigo;

João Glicério de Oliveira Filho, Professor brilhante e devotado à academia, que pacientemente me conduziu na metodologia desta pesquisa científica, seja durante ou depois de ter cursado a sua disciplina.

Aos queridos amigos que, de modo especial, tornam a jornada mais leve e alegre. Ao meu compadre Fábio Roque da Silva Araújo, ser humano diferenciado, amigo presente e sincero, professor e magistrado dedicado, maior recordista nacional de aprovações em concursos jurídicos, por todas as luzes lançadas sobre meu caminhar. Poucas certezas eu tenho nesta vida, mas uma delas é que a sua amizade é uma das grandes dádivas da minha jornada.

A Francisco Leal Salles Neto, amigo de longas datas, empresário brilhante. Leal no nome e na personalidade. Sua amizade, dentre tantas coisas boas, simboliza oportunidade. Foi por suas mãos que tive a oportunidade de iniciar a minha carreira profissional de Professor, seja de cursos preparatórios para concursos, seja de pós-graduação, seja presencial, seja à distância. E foi também por intermédio delas que dei meus primeiros passos como autor, palestrante e empreendedor. Portanto, a minha gratidão é algo que não tem explicação. Basta sentir. Obrigado por tudo.

A Robério Nunes dos Anjos Filho, homem simples e de caráter, jurista profundo e humano, por todas as coisas boas que a sua amizade me proporciona. Você é luz.

A Gabriel Dias Marques da Cruz, pesquisador nato, amigo incomparável, um dos maiores exemplos de humildade e generosidade que conheci. Desde o início deste sonho estivemos juntos, portanto, agora é a hora daquele abraço combinado e cheio de energia positiva.

A André Batista Neves, referência de seriedade e amigo prestativo. Por todas as lições que a nossa convivência proporciona. E elas são muitas.

A Carlos Eduardo Behrmann Rátis Martins, *dindo* querido, de quem também fui monitor, e em nome de quem também saúdo todos os nobres Constitucionalistas do Instituto de Direito Constitucional da Bahia - IDCB.

A Iuri de Castro Gomes, que esteve comigo, de modo decisivo, antes, durante, e sei que estará também depois da conclusão deste Mestrado. Isso porque sua amizade e presença são como sua inteligência: decisivas.

A Ricardo Oliveira Freaza Garcia e à Carolina Santos Matos Oliveira, casal querido com o qual aprendi que, apesar de a geografia insistir em nos afastar, ainda assim conseguimos nos conectar quase que diariamente, mesmo sabendo que nada substitui os refrescantes banhos de mar, em pleno verão baiano, na ensolarada Ilha de Gameleira.

A Edgard Galvão Santos, amigo recente, mas cuja afinidade parece transcender as fronteiras do tempo. Somos espíritos parecidos. Detalhistas. E quis Deus que nos encontrássemos naquele vinte e seis de novembro, em Brasília, meio que por acaso. Mas, como sabemos, acasos não existem, muito menos coincidências. Aquela sincronicidade já confirmava a grande amizade que acabara de se desenhar.

A Thomaz Ferreira Guimarães Alves e à Priscilla Fleming Baylão Fonseca, primos queridos e grandes amigos, por todas as alegrias e conversas, jurídicas e não jurídicas, que sempre temos o prazer de compartilhar. Conviver com vocês é um presente.

À Maiana Guimarães de Sousa e Silva, amiga cujas palavras de estímulo e incentivo sempre estiveram presentes em todos os momentos.

À Priscylla Just Mariz Costa, porque o tempo pode mudar tudo, menos a beleza de uma amizade cheia de afeto e verdade.

A todos os amigos do Condomínio Rio das Pedras, lugar onde nasci e cresci. Os primeiros que a vida me deu. Conservo-os até hoje. E assim sempre será. Especialmente ao velho Henna (Thiago Queiroz Guimarães), em nome de quem cumprimento todos os demais.

A todos os amigos do Colégio Integral, em especial, Eric de Miranda Santos e Jorge Amado Neto. Os anos que passamos juntos ficarão para sempre na memória.

A todos os amigos das Faculdades Jorge Amado, especialmente a Ricardo Raimundo de Mello Paranaguá, Bruno Almeida Torres e Bruno Baqueiro Rios, parceiros de todas as horas, também em nome de quem saúdo todos os demais colegas.

Ao Dr. Luiz Queiroz, ser humano iluminado e consciente, por todas as revelações que pôde me proporcionar ao longo destes quase cinco anos de convivência. *Tá tudo bem, cara.*

Agradeço também ao Professor Luiz Flávio Gomes, por ter concedido a entrevista que consta como anexo desta dissertação, bem como a Francisco Fontenelle, pela interlocução.

Por fim, de modo especial, agradeço a todos os meus alunos e alunas. Vocês são o combustível da nossa jornada. Com vocês aprendo mais do que ensino. Muito obrigado!

Ainda que eu falasse as línguas dos homens e dos anjos, e não tivesse amor, seria como o metal que soa ou como o sino que tine.

E ainda que tivesse o dom de profecia, e conhecesse todos os mistérios e toda a ciência, e ainda que tivesse toda a fé, de maneira tal que transportasse os montes, e não tivesse amor, nada seria.

E ainda que distribuísse toda a minha fortuna para sustento dos pobres, e ainda que entregasse o meu corpo para ser queimado, e não tivesse amor, nada disso me aproveitaria.

O amor é sofredor, é benigno; o amor não é invejoso; o amor não trata com leviandade, não se ensoberbece. Não se porta com indecência, não busca os seus interesses, não se irrita, não suspeita mal; Não folga com a injustiça, mas folga com a verdade; Tudo sofre, tudo crê, tudo espera, tudo suporta.

O amor nunca falha; mas havendo profecias, serão aniquiladas; havendo línguas, cessarão; havendo ciência, desaparecerá; Porque, em parte, conhecemos, e em parte profetizamos; Mas, quando vier o que é perfeito, então o que o é em parte será aniquilado.

Quando eu era menino, falava como menino, sentia como menino, discorria como menino, mas, logo que cheguei a ser homem, acabei com as coisas de menino.

Porque agora vemos por espelho em enigma, mas então veremos face a face; agora conheço em parte, mas então conhecerei como também sou conhecido.

Agora, pois, permanecem a fé, a esperança e o amor, estes três, mas o maior destes é o amor.

Paulo de Tarso

1 Coríntios 13:1-13

RESUMO

O presente estudo busca aferir se a ausência de limites para a reeleição no âmbito do Poder Legislativo está em harmonia constitucional com o Princípio Republicano. Como fundamentação teórica, estabelece-se a ideia segundo a qual ínsita à noção de República, como forma de Governo adotada no Brasil, está a alternância de poder e a renovação dos quadros políticos. Nessa linha de intelecção, procede-se a uma análise das cláusulas pétreas explícitas e implícitas na Constituição Federal de 1988, bem como da relação que pode ser extraída entre a periodicidade do voto e o Princípio Republicano, buscando a real essência do voto periódico. Além de identificar se a ausência de limite para a reeleição no parlamento ofende a harmonia constitucional da forma republicana de Governo, busca-se, ainda, construir uma crítica incisiva que possa contribuir para elevar o grau de efetividade da participação popular na disputa eleitoral, renovando os quadros políticos e permitindo, assim, o surgimento de novas ideias e lideranças. Analisa-se a fixação de limites para essa reeleição parlamentar em outros países e vislumbra-se, ao final, uma proposta mais republicana para a realidade constitucional brasileira.

Palavras-chave: Reeleição. Poder Legislativo. Limites. Princípio Republicano. Renovação.

ABSTRACT

The present study tries to verify if the absence of limits for the reelection in the scope of the Legislative Power is in constitutional harmony with the Republican Principle. As a theoretical basis, the idea is established that, as part of the notion of the Republic, as a form of government adopted in Brazil, there is the alternation of power and the renewal of political frameworks. In this line of intellection, we proceed to an analysis of the explicit clauses implicit in the Federal Constitution of 1988, as well as the relationship that can be drawn between the periodicity of the vote and the Republican Principle, seeking the real essence of the periodic vote. In addition to identifying whether the absence of limits for re-election in parliament offends the constitutional harmony of the Republican form of Government, it is also sought to construct an incisive critique that can contribute to raise the degree of effectiveness of popular participation in the electoral contest, the political frameworks and thus allowing the emergence of new ideas and leadership. It is analyzed the setting of limits for this parliamentary reelection in other countries, and in the end, a more republican proposal for the Brazilian constitutional reality is seen.

Keywords: Reelection. Legislative Power. Limits. Republican Principle. Renovation.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	ASPECTOS METODOLÓGICOS	12
1.2	DIVISÃO DO TRABALHO CIENTÍFICO	14
2	PRINCÍPIOS CONSAGRADORES DAS BASES POLÍTICAS NACIONAIS ..	17
2.1	PRINCÍPIO FEDERATIVO	17
2.2	PRINCÍPIO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	20
2.3	PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.....	21
2.3.1	A teoria do Barão Charles de Montesquieu	21
2.3.2	Tripartição das funções estatais na Constituição brasileira: funções típicas e funções atípicas	22
2.3.3	A função fiscalizadora do Poder Legislativo e a sua eficácia à luz de um cenário com tantos mandatos prolongados, por tanto tempo indeterminado	23
2.4	PRINCÍPIO REPUBLICANO.....	26
3	O PRINCÍPIO REPUBLICANO COMO VETOR PARA A RENOVAÇÃO DOS QUADROS POLÍTICOS	26
3.1	CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS DA FORMA REPUBLICANA DE GOVERNO	28
3.2	A PERIODICIDADE DO VOTO COMO CLÁUSULA PÉTREA EXPLÍCITA ...	31
3.3	O PRINCÍPIO REPUBLICANO COMO CLÁUSULA PÉTREA IMPLÍCITA.....	33
3.4	A ALTERNÂNCIA DE PODER COMO POSTULADO BÁSICO DE RESPEITO AO CIDADÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO NA ESFERA PÚBLICA E PRIVADA	36
3.5	O PRINCÍPIO DA RESPEITABILIDADE PARA A REPRESENTAÇÃO DA COLETIVIDADE <i>VERSUS</i> A UTILIZAÇÃO DO MANDATO ELETIVO A SERVIÇO DA PROFISSIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA	39
4	OS DIREITOS POLÍTICOS COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS CIDADÃOS E A APROXIMAÇÃO ENTRE O PRINCÍPIO REPUBLICANO E O INSTITUTO DA REELEIÇÃO	44
4.1	PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR	45
4.2	DIREITOS POLÍTICOS POSITIVOS	51
4.2.1	Ativos	51

4.2.2	Passivos	53
4.3	DIREITOS POLÍTICOS NEGATIVOS: INELEGIBILIDADES, PERDA E SUSPENSÃO	57
4.3.1	Inelegibilidades	57
4.3.2	Perda e suspensão	68
4.4	A (FALTA DE) PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NA CONDUÇÃO DO PROCESSO POLÍTICO COMO PROTAGONISTA DA DISPUTA E O SEU (DES)INTERESSE PELA <i>RES PUBLICA</i>	75
5	PERSPECTIVAS PARA A REELEIÇÃO NO PODER LEGISLATIVO: UMA PROPOSTA	81
5.1	VISÕES SOBRE O INSTITUTO DA REELEIÇÃO	81
5.1.1	Reeleição no âmbito do Poder Executivo	81
5.1.2	Reeleição no âmbito do Poder Legislativo	85
5.2	A REELEIÇÃO NO PODER LEGISLATIVO À LUZ DO DIREITO COMPARADO	86
5.3	OUTRO CAMINHO: UM CARÁTER MAIS REPUBLICANO PARA A REELEIÇÃO NOS PARLAMENTOS BRASILEIROS E A INTERLOCUÇÃO PARA UMA NOVA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL.....	87
6	CONCLUSÃO	90
	REFERÊNCIAS	92
	ANEXO A - Entrevista com Luiz Flávio Gomes - Jurista e Deputado Federal pelo Estado de São Paulo (em 21 de dezembro de 2018	99
	ANEXO B - Propostas de Emenda Constitucional já apresentadas	106

1 INTRODUÇÃO

1.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS

À luz dos aspectos metodológicos, partindo inicialmente do problema proposto, o presente trabalho buscará responder ao seguinte questionamento: a ausência de limites para a reeleição no âmbito do Poder Legislativo está em harmonia constitucional com o Princípio Republicano?

Passando pelo elemento da justificativa, o requisito da originalidade do tema proposto resta preenchido, uma vez que não se encontraram na doutrina previamente pesquisada abordagens sobre o estabelecimento de um limite de tempo para os mandatos dos membros do Poder Legislativo, o que confirma a contribuição doutrinária do trabalho de dissertação.

Trata-se, também, de tema de grande relevância, já objeto de discussão no próprio Congresso Nacional brasileiro. Inclusive, o então Deputado Federal baiano pelo PV, Edson Duarte, chegou a apresentar, à época, a PEC 563/2006, que foi apensada à PEC 459/2005 (esta de autoria do Deputado Simplício Mário, do PT/PI), para dar nova redação ao § 5º do art. 14 da Constituição Federal de 1988, dispondo que os Senadores, Deputados Federais, Estaduais, Distritais e Vereadores poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

Como se vê, pela própria ementa da PEC, o objetivo era limitar a reeleição aos cargos legislativos federal, estadual e municipal a apenas um mandato subsequente.

Confirmando a marca da atualidade do tema, vale registrar que, mais recentemente, no Senado Federal, foi apresentada a PEC 50/2014, acrescentando incisos ao mesmo § 5º do art. 14 da Constituição Federal, para limitar e regular a reeleição de detentores de mandatos eletivos no Legislativo.

Como fundamentação teórica do presente estudo, apresenta-se a ideia segundo a qual o Princípio Republicano, insculpido (não por acaso) logo no art. 1º dos 250 que compõem o texto constitucional, traz na sua essência – em contraponto à forma monárquica de governo –, a noção de alternância de poder.

Nesse sentido, a partir de tal marco teórico, foram analisadas, ao longo do desenvolvimento da pesquisa científica, as nuances e características desta forma de

governo como um valor absolutamente fundamental para a renovação dos parlamentos brasileiros.

Identificou-se que o Princípio Republicano está diretamente relacionado com a cláusula pétrea da periodicidade do voto. Mais ainda. Que esta periodicidade não pode ser compreendida como um fim em si mesma. Ao revés, a sua essência revela uma necessidade de renovar.

Não é por outra razão que, a despeito do silêncio constitucional, a doutrina eleva a forma republicana de governo ao *status* de cláusula pétrea implícita no sistema jurídico brasileiro, o que também foi objeto de estudo e desenvolvimento ao longo da investigação.

Assim, continuando a linha dos aspectos metodológicos, o presente trabalho possui como objetivo geral identificar se a ausência de limite para a reeleição no âmbito do Poder Legislativo ofende a harmonia constitucional do Princípio Republicano e da alternância de poder, visando, igualmente, construir uma crítica incisiva que possa colaborar para elevar o grau de efetividade da participação popular na disputa eleitoral, renovando os quadros políticos e permitindo o surgimento de novas lideranças e ideias.

Já como objetivos específicos, têm-se:

- Analisar os princípios consagradores das bases políticas nacionais, com destaque para o Princípio Republicano, identificando suas características fundamentais, contrapondo-as com a realidade vivenciada por esses políticos que se reelegem sucessivas vezes;

- Identificar os efeitos para a sociedade e para a democracia dessa perpetuação no poder;

- Estimular a participação popular na condução do processo político, muito mais do que simplesmente pelo exercício da capacidade eleitoral ativa, mas, sobretudo, através da capacidade eleitoral passiva, é dizer, do direito de ser votado, propiciando, assim, a alternância de poder, a renovação dos quadros políticos e o surgimento de novas ideias e lideranças.

Por fim, como metodologia utilizada, a dissertação é pautada em um estudo analítico e aprofundado das obras escritas pela doutrina brasileira sobre Ciência

Política, Poder Legislativo, reeleição, funções estatais, Princípio Republicano e demais temas afins.

Vale pontuar que a doutrina estrangeira é utilizada apenas em caráter complementar, pois a base da pesquisa leva em consideração, essencialmente, a produção nacional acerca do tema.

No âmbito da jurisprudência são analisados julgados, notadamente do Supremo Tribunal Federal, relacionados com a separação das funções estatais e com o instituto da reeleição, mesmo aqueles envolvendo as discussões em torno da aplicação do instituto na esfera do Poder Executivo, para que deles se possa extrair o entendimento dos tribunais a respeito da matéria.

O método de abordagem da pesquisa pressuposta à dissertação é o hipotético-dedutivo, partindo de conceitos relevantes para a conformação da ideia objeto do estudo.

O método de procedimento utilizado é o funcionalista, visando extrair de uma interpretação sistêmica dos dispositivos constitucionais a maior efetividade para o Princípio Republicano e para o Princípio do Estado Democrático de Direito, como barreiras à reeleição sem limites no Poder Legislativo.

Como técnicas de pesquisa foram utilizadas, concomitantemente, pesquisas bibliográficas e entrevistas com profissionais ligados à atividade judiciária e à atividade parlamentar, especialistas na matéria objeto da dissertação.

Nesse passo, os dados coletados foram tanto de natureza primária quanto de natureza secundária. Primários foram os dados obtidos pela análise da legislação e da jurisprudência. Secundários, por sua vez, os dados oriundos de conteúdos de compêndios didáticos, legislações interpretadas, doutrina, artigos e livros diversos.

Buscou-se, enfim, uma análise que fugisse da mera repetição do que a doutrina tem afirmado acerca do tema, aproximando-se mais da noção de uma postura de descoberta.

1.2 DIVISÃO DO TRABALHO CIENTÍFICO

O trabalho científico está dividido em oito partes, contando com a introdução, conclusão, referências e anexos.

Após a introdução, o capítulo dois apresenta os princípios consagradores das bases políticas nacionais, analisando o Princípio Federativo, o Princípio do Estado Democrático de Direito, o Princípio Republicano, bem como o Princípio da Separação dos Poderes, com os seus principais desdobramentos.

Esses desdobramentos envolvem um esforço histórico na teoria do Barão Charles de Montesquieu, através da sua obra “O espírito das leis”. Envolve, ainda, uma análise das diferentes funções estatais – tanto típicas quanto atípicas –, bem como uma abordagem crítica da função fiscalizadora do Poder Legislativo e de sua eficácia em face de um cenário com tantos mandatos prolongados, por tanto tempo indeterminado.

O capítulo três, por sua vez, dedica um espaço amplo para o estudo do Princípio Republicano, enaltecendo a sua preciosa importância como um vetor para a renovação dos quadros políticos, sobretudo nos parlamentos brasileiros. É neste capítulo, também, que são delineadas as características nucleares da forma republicana de governo. Ainda aqui, é feita uma análise da periodicidade do voto como cláusula pétrea expressa no art. 60, § 4º, da Constituição Federal de 1988, e do Princípio Republicano como cláusula pétrea implícita. Finalmente, encerra-se o capítulo ressaltando o quão importante é a alternância dos detentores do poder como postulado básico de respeito ao cidadão, bem como se analisa criticamente o princípio da respeitabilidade para a representação da coletividade *versus* a utilização do mandato eletivo a serviço da profissionalização da política.

No capítulo quatro, são analisados os direitos políticos na qualidade de direitos fundamentais dos cidadãos. Dentro dessa análise, logo em seguida, é feita uma abordagem acerca do Princípio da Soberania Popular. Ainda neste capítulo, mais adiante, são estudados os direitos políticos positivos, ativos e passivos, bem como os direitos políticos negativos, tanto a partir do instituto das inelegibilidades (absoluta e relativa) quanto à luz das hipóteses de perda e suspensão dos direitos políticos. Por fim, o quarto capítulo se encerra com uma análise acerca do desinteresse dos cidadãos pela *res publica* à luz da sua (falta de) participação no processo político democrático como protagonista da disputa eleitoral.

Já com o capítulo cinco são apresentadas perspectivas para a reeleição no Poder Legislativo. Num primeiro momento, são analisadas as visões da doutrina sobre o instituto da reeleição, tanto no âmbito do Poder Executivo quanto em relação

ao Poder Legislativo. Logo em seguida, é feito um estudo da reeleição no Poder Legislativo especificamente à luz do direito comparado. Ao final, a partir de uma análise das propostas de emenda à Constituição apresentadas no Congresso Nacional, mostra-se, como alternativa, um caminho mais republicano para a reeleição nos parlamentos brasileiros.

A sexta parte traz as conclusões do trabalho científico, acompanhadas, logo em seguida, da sétima parte, consolidada nas referências que foram utilizadas como embasamento para a pesquisa e investigação científica.

Por fim, como oitava e última parte, aparecem os anexos. O primeiro apresenta uma entrevista com o professor Luiz Flávio Gomes, jurista e parlamentar, recém-eleito deputado federal pelo Estado de São Paulo. Já o segundo anexo traz as propostas de emenda à Constituição já apresentadas, tanto na Câmara quanto no Senado, juntamente com as devidas justificações.

2 PRINCÍPIOS CONSAGRADORES DAS BASES POLÍTICAS NACIONAIS

2.1 PRINCÍPIO FEDERATIVO

O Princípio Federativo é responsável pela identificação da nossa forma de Estado, qual seja Estado federal, em sentido oposto à ideia de Estado unitário. Assim, tem-se que, no Brasil, a forma de Estado é a Federação.

Essa constatação é possível não só pela expressão **República Federativa**, como também pela expressão formada **pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal** – que traduz a ideia da existência de um governo central e de vários governos locais.

Esta, sem dúvida, é uma grande característica da Federação: a indissolubilidade do pacto federativo, ou seja, inadmissibilidade do direito de secessão.

Sabe-se que a Federação brasileira se inspirou nos moldes da primeira federação do mundo, qual seja, a dos Estados Unidos da América, muito embora tenha se formado de modo oposto às características da Federação norte-americana. Falemos um pouco sobre esses dois modelos de Federação.

Como dito, a Federação surge no mundo com a Constituição norte-americana de 1787, em substituição ao modelo de Confederação que lá existia. Isso porque o formato confederativo instalado após a independência das treze colônias inglesas já não se mostrava satisfatório.

Essas treze colônias, que passaram a ser Estados soberanos (países) em 1781 – quando se reuniram em Confederação – assim permaneceram até 1787.

E já não era satisfatório, dentre outros motivos, por exemplo, porque, na Confederação, se admite o chamado direito de secessão, que é o direito de um Estado soberano (de um país, portanto) deixar de fazer parte do pacto confederativo.

Essa característica era extremamente ruim, afinal, se isso, de fato, acontecesse, se os países reunidos na Confederação comesçassem a se desgarrar do pacto, certamente o grupo iria ficar enfraquecido perante o poderio inglês.

Foi a partir desta e de outras preocupações que os Estados confederados se reuniram na Convenção da Filadélfia, em 1787, para debater as soluções necessárias.

Desse trabalho, surgiu a proposta de se substituir a Confederação de Estados soberanos por uma Federação de Estados autônomos. Federação esta marcada pela indissolubilidade do pacto, bem como pela presença de uma Constituição escrita e rígida (que veio a ser a primeira Constituição escrita do mundo).

Percebe-se, então, um movimento de fora para dentro (movimento centrípeto) ao se formar a Federação norte-americana. Isso porque os Estados soberanos, ou seja, os países, abriram mão de suas soberanias em prol de um novo Estado criado com a união, mas mantiveram-se titulares de autonomia política na qualidade de Estados-membros.

A Federação brasileira, por sua vez, surge com o mesmo ato que institui a República – o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Este foi o ato que transformou as Províncias de então em Estados federados.

Em seguida, com a Constituição Republicana de 1891, a Federação foi elevada ao patamar de **Princípio Fundamental**, o que ocorreu com todas as Constituições subsequentes até chegar a Constituição de 1988, como consta logo no art. 1º, além do art. 18.

Assim, tem-se que, no Império (antes da República, portanto), o Brasil era um Estado Unitário, marcado pela concentração do poder central. Este poder precisou ser descentralizado (dividido entre o centro e as periferias) para que a Federação pudesse ser implementada.

O poder foi, portanto, desagregado. Por isso, se diz que a Federação brasileira é formada a partir de um movimento que se deu de dentro para fora, ou seja, do centro para as extremidades (movimento centrífugo).

Portanto, como visto, a Federação do Brasil moldou-se a partir de um movimento centrífugo, ao passo que a Federação dos Estados Unidos consolidou as suas bases a partir de um movimento centrípeto. Daí se falar que a primeira é uma **Federação centrífuga**, e a segunda, uma **Federação centrípeta**.

Recapitulando, podem-se sintetizar as ideias apresentadas linhas acima da seguinte forma: os Estados Unidos, num primeiro momento, constituíam uma Confederação formada, naturalmente, por diversos países. Ocorre que, visando ao fortalecimento em relação aos colonizadores ingleses, cada um desses Estados soberanos resolveu abrir mão de sua soberania para, no Estado da Filadélfia, formar

os Estados Unidos da América. Ou seja, o movimento foi de fora para dentro, por isso, tem-se aí um exemplo nítido de um Estado Federal de formação centrípeta.

Ao revés, na Federação brasileira, o movimento sucedeu de forma contrária. É que aqui, historicamente falando, o poder central sempre foi exacerbado, enquanto as regionalidades eram relegadas ao segundo plano. Basta lembrar que, no Império, o Brasil era um Estado unitário, e que, para constituir uma Federação, precisou descentralizar o seu poder.

Exemplo marcante dessa característica é a própria autonomia dos Municípios, só adquirida, nos termos em que existe hoje, a partir da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988.

Por todos esses motivos é que se diz que a Federação do Estado brasileiro é de formação centrífuga, ou seja, constituída a partir de um movimento de dentro para fora, do centro para as extremidades.

Além disso, muito embora quatro sejam os entes federados (também chamados de pessoas políticas), é comum a doutrina identificar a Federação brasileira como sendo tricotômica ou de três voltas (estrutura tríplice). Ou seja, União, Estados-membros e Municípios, todos autônomos e ocupando o mesmo patamar hierárquico.

Nessa tricotomia, vale advertir, não aparece o Distrito Federal porque, embora seja ente federado autônomo assim como os demais, trata-se de um ente híbrido, é dizer, uma pessoa política que abarca tanto competências estaduais quanto competências municipais.

Quanto ao grau, a doutrina diverge. Há um primeiro entendimento segundo o qual a Federação pátria é classificada como de segundo grau. Essa orientação é perfilhada, por exemplo, por Dirley da Cunha Júnior (2016a, p. 460) e Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2001, p. 56). Identifica-se, aqui, um primeiro grau da União para os Estados-membros e um segundo grau destes para os Municípios.

De outra banda, Marcelo Novelino (2015, p. 598) e Nathalia Masson (2014, 402-403) entendem que o federalismo brasileiro é de terceiro grau, também chamado de atípico, tridimensional ou tripartite, pois considera somados os Municípios às duas ordens já existentes.

Sobre o Distrito Federal, repita-se à exaustão. Não há dúvidas de que o Distrito Federal é ente federado dotado de autonomia assim como os demais. Ele apenas não entra na composição citada linhas atrás pelo fato de ser um ente híbrido, ou seja, um ente que abraça tanto as competências de um Estado quanto as de um Município.

2.2 PRINCÍPIO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O *caput* do artigo 1º ainda cristaliza o **princípio do Estado Democrático de Direito**¹. Tal princípio tem por desiderato guiar o Estado de Direito para a consecução dos preceitos de Democracia. E este é o regime político brasileiro: regime de Estado Democrático de Direito.

É preciso atentar que nem todo Estado de Direito é democrático. Estado de Direito é aquele politicamente organizado e que obedece às suas próprias leis. Na era ditatorial do governo Vargas, por exemplo, havia um Estado que era de Direito, mas que não se assentava no pilar da soberania popular, ou seja, não era democrático. Isso porque não se pautava na noção de um governo do povo, pelo povo e para o povo.

Para que um Estado seja considerado Democrático de Direito, ele tem de estar pautado em premissas que potencializem o princípio da dignidade da pessoa humana, sobrelevando a condição dos cidadãos e orientando-os no sentido de concretizarem os seus ideais.

Tudo isso, conforme preconiza o art. 3º da Lei das Leis, a partir do ponto de vista da construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Assim, é possível concluir que, com a definição desse regime político (Estado Democrático de Direito), a Constituição conseguiu agrupar em apenas um único princípio os postulados do Estado de Direito e do Estado Democrático.

Nesse sentido, se, por um lado, a base do Estado de Direito é a lei, por outro, não se pode compreender essa lei como mero enunciado formal fruto do trabalho do legislador.

¹ Vale pontuar que a Constituição portuguesa de 1976 utiliza a expressão “Estado de Direito Democrático”, o que parece soar mais adequado, já que é a qualidade de ser democrático que vem a caracterizar o Estado de Direito. A despeito desse reconhecimento, a expressão “Estado Democrático de Direito” já está amplamente consolidada no Direito brasileiro.

Mais do que isso, os atos normativos devem também ser percebidos como instrumentos de concretização dos valores humanos e dos preceitos fundamentais extraídos da tábua axiológica do texto constitucional.

A lei que não se norteia por essas premissas certamente será considerada eivada de vício de inconstitucionalidade.

2.3 PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

O art. 2º da *Lex Fundamentaliss*, de modo objetivo, consagra que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. É a previsão constitucional da conhecida teoria da tripartição dos Poderes. Ocorre que certa parcela da doutrina vem afirmando que o poder, assim como Direito, é uno e indivisível, vale dizer, indecomponível (incindível).

Nesse sentido, para esses doutrinadores (TAVARES, 2016, p. 922), o mais correto não seria se referir a uma separação dos poderes, mas, sim, a uma separação das **funções estatais**, que, diga-se de passagem, podem ser típicas ou atípicas.

2.3.1 A teoria do Barão Charles De Montesquieu

A despeito da divergência doutrinária, é assente a ideia segundo a qual o grande precursor dessa tripartição foi o Barão Charles de Montesquieu, no ano de 1748, com base na obra “O Espírito das Leis”.

Nesta obra, que foi escrita em 1747, porém publicada apenas no ano seguinte, o filósofo francês deixa claro que liberdade não é exatamente fazer o que se quer, mas fazer “tudo o que as leis permitem”.

Afirma, ainda, que liberdade política só é possível nos governos moderados e apenas quando não há abuso de poder. Para ele, o sujeito investido de poder tende a dele abusar, enquanto não encontrar limites.

Conclui que o poder somente pode ser limitado por outro poder. Por isso, defende a ideia da existência de outro poder que seja capaz de limitar o próprio poder. Essa ideia pode ser extraída da sua célebre frase: “*Le pouvoir arrête le pouvoir*”.

Necessário pontuar que o filósofo iluminista externava na sua teoria uma preocupação muito maior com os Poderes Legislativo e Executivo. O primeiro, porque tem a incumbência de fazer as leis. O segundo, porque as executa.

O Poder Judiciário, para ele, não era muito “visível” pelo fato de que sua função deveria se limitar a reproduzir o quanto disposto na lei. É deste pensador, portanto, a famosa frase que diz que “o juiz deve ser a boca através da qual a lei fala”.²

2.3.2 Tripartição das funções estatais na Constituição brasileira: funções típicas e funções atípicas

De mais a mais, vale lembrar que a nova dogmática constitucional impõe a necessidade de uma revisão da teoria clássica da separação dos Poderes. Não só pelo fato de que essa visão acima apontada já se mostra, de há muito, obsoleta e ultrapassada, como também pela constatação de que uma separação de funções estatais a partir de uma estrutura rígida também já é algo que não se mostra atual.

Nos tempos vigentes, já está superada aquela ideia de separação fechada. Hoje, dúvidas não restam que cada um dos poderes exerce não só funções típicas, como também funções atípicas.

É que o Estado mudou (e o Estado é processo). E acompanhando essas mutações, se tornou politicamente necessária a criação de um sistema que aproximasse os órgãos e funções, inclusive para que fosse possível o controle das respectivas atividades num verdadeiro “sistema de freios e contrapesos” (*cheks and balances* ou *equilibrium of powers*).

Assim, tipicamente, de modo elementar, tem-se que, ao Poder Executivo, coube a atividade executante, ao Poder Legislativo, a atividade legiferante, e ao Poder Judiciário, a atividade judicante. Entretanto, conforme sinalizado, cada um desses poderes também está autorizado a desempenhar funções atípicas.

Com exemplos de cada situação, eis algumas ilustrações:

² Essa visão do juiz como **boca da lei**, naturalmente, não se coaduna com os tempos hodiernos em que o magistrado, como ator processual, deve, sim, participar da criação do direito no processo judicial, um processo marcado pela legitimidade da ampla defesa, do contraditório, dentre outros valores que devem ser tutelados.

- **Poder Executivo no exercício de função atípica legislativa:** edição de medida provisória, decretos regulamentares e leis delegadas.

- **Poder Executivo no exercício de função atípica judiciária:** julgamento de processos administrativos, multas de trânsito, processos no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), do Tribunal Marítimo (órgão responsável pelo julgamento de acidentes decorrentes de navegação) etc.

- **Poder Legislativo no exercício de função atípica administrativa:** organização da própria casa legislativa, instauração de procedimentos licitatórios.

- **Poder Legislativo no exercício de função atípica judiciária:** julgamento do Presidente da República (e demais autoridades), no âmbito do Senado Federal, pela prática de crime de responsabilidade.

- **Poder Judiciário no exercício de função atípica administrativa:** organização da própria estrutura interna, concessão de férias a servidor, realização de concurso público para provimento de cargos efetivos (que, assim como a licitação, é um procedimento administrativo).

- **Poder Judiciário no exercício de função atípica legislativa:** elaboração do regimento interno no âmbito do próprio tribunal, iniciativa legislativa.

2.3.3 A função fiscalizadora do Poder Legislativo e a sua eficácia à luz de um cenário com tantos mandatos prolongados, por tanto tempo indeterminado

Já se disse que, a partir da clássica separação dos poderes, tipicamente, ao Poder Executivo é dada a atividade executante, ao Poder Judiciário, a atividade judicante, ao passo que ao Poder Legislativo é conferida a atividade legiferante.

Entretanto, muito embora tenha se tornado lugar comum atrelar o trabalho desenvolvido pelo Legislativo à produção de leis ou atos normativos do Poder Público, dúvidas não restam que, nem de longe, esta é a sua única função.

Aliás, se voltarmos no tempo, a partir de um esboço histórico é possível encontrar na doutrina (GERSTER, 2006) evidências de que a função originária do Poder Legislativo era a função fiscalizadora, que, com o tempo, foi obscurecida pela de elaborar os atos normativos gerais.

Sobre a origem da atividade de fiscalização, tem-se que:

La función parlamentaria de control surgió en Inglaterra durante el siglo XIV, pero es hasta el siglo XVIII cuando el Gabinete fue responsable ante la Cámara del ejercicio de sus poderes. Primero surgió el control parlamentario y después la exigencia de responsabilidad política (PEDROZA DE LA LAVE, 1966, p. 256).

Susana Thalía Pedroza de la Llave, nessa mesma obra intitulada “El control del gobierno: función del ‘Poder Legislativo’” (1996, p. 22-23), ao abordar essa importante função fiscalizadora que foi incumbida ao Legislativo e fazendo um contraponto com a sua atividade de elaboração de leis e atos normativos, chega mesmo a afirmar que:

Sin embargo, debemos tener en cuenta que en la actualidad el ‘Poder Legislativo’ ya no es sólo, como algunos piensan, un creador de la ley o reglamentador técnico, incluso el gobierno y la administración pública tienen importantes competencias al respecto, es decir, que paulatinamente las funciones legislativas han pasado al Ejecutivo debido al crecimiento de éste, así como a la tecnificación de las disposiciones legislativas, con lo cual la institución representativa se ha transformado en un órgano de decisión y sobre todo, de control. De tal manera que, para la permanencia y evolución de dicha institución en cualquier país, incluso de la evolución de la democracia, base del Estado contemporáneo, se hace necesario potenciar la creación y perfeccionamiento de los instrumentos de equilibrio, llamados también medidas, elementos o actos de control sobre el Ejecutivo, entre los que se encuentra nuestro objeto de estudio: la función de control de la institución representativa. De ahí la afirmación actual de considerar dicha función como la más importante del Poder Legislativo.

Como se percebe, a atividade de fiscalização e controle realizada pelo Poder Legislativo possui grande relevo no sistema jurídico. No âmbito do Direito Constitucional brasileiro, frise-se, não é diferente.

No Título IV, que apresenta a Organização dos Poderes, em seu Capítulo I, que versa sobre o Poder Legislativo, mais especificamente na Seção IX, que trata da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, em letras luminosas disse o constituinte de 1988:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

E para não deixar dúvidas de que esse controle, mesmo com a ajuda de outros órgãos, é atribuição do Legislativo, veio o reforço do dispositivo seguinte prescrevendo que:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete (...).

Ou seja, para além da atribuição normativa, o exercício dessa atividade de controle externo merece, sim, uma atenção muito especial.

Observe-se, por um lado, que é atribuição do Tribunal de Contas da União sustar, caso não atendidas as providências recomendadas, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal (CF, art. 71, X). Isso, por si só, já revela uma grande responsabilidade para as referidas Casas Legislativas.

Entretanto, como se não bastasse, o § 1º do mesmo art. 71 dispara que, no caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, imediatamente, ao Poder Executivo, as medidas que forem cabíveis.

Ora. Se as Casas Congressuais já possuíam uma responsabilidade no controle e fiscalização dos atos diante de uma eventual sustação dos mesmos perante a Corte de Contas da União, mais ainda essa responsabilidade se robustece na hipótese de sustação de contratos, já que, nestes casos, tal ato, como visto, advirá diretamente do Congresso Nacional.

Tudo isso sem falar, especificamente, dos atos de controle realizados no âmbito das diversas comissões, ou ainda, de modo mais acentuado, na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI).

Não dá para imaginar que aquele que fiscaliza é carecedor de idoneidade. Que é alguém sobre quem recaem suspeitas em relação à sua honestidade. O ato de controle há de ser feito por pessoas isentas, por pessoas íntegras, probas, que não ensejem espaço para negociatas nem conchavos.

Se não for assim, a fiscalização perde a sua essência e se torna falaciosa. Cai por terra. E a comissão (que era de controle) vira um balcão (de negócios). Perde a sociedade. Perde o patrimônio público. Perde toda a nação. Daí, mais uma importância da renovação.

Chega a ser teratológico imaginar, a título de exemplo, que alguém que já recebeu o título “Motosserra de Ouro” do Green Peace, “prêmio” esse conferido àquelas pessoas que mais desmatam no planeta, causando danos irreparáveis ao meio ambiente, seja, após eleito senador da República, nomeado para presidir a Comissão do Meio Ambiente.

Seria risível se não fosse trágico, mas aconteceu no Brasil. Foi o caso de Blairo Maggi, que já foi suplente de senador, senador da República, duas vezes Governador do Estado do Mato Grosso e Ministro de Estado.³

Embora o seu caso não configure típico exemplo de sucessivas reeleições no mesmo cargo, seu problema com a questão ambiental era tamanho que, quando ele assumiu, o comentário geral da imprensa, valendo-se de antigo e conhecido adágio, foi que haviam “colocado a raposa para tomar conta do galinheiro”. Ou seja, uma pessoa com interesses escusos certamente não teria condições de desenvolver o trabalho da maneira mais isenta possível. E o fato é que esse mesmo raciocínio pode ser estendido para aquelas pessoas que se profissionalizam na política.

Ordinariamente, muitas dessas pessoas que vão se perpetuando nos cargos legislativos são alvos de denúncias e investigações pelo fato de sobre elas recaírem suspeitas de desmandos do trato da coisa pública. E, sendo assim, não parece razoável que parlamentares com esse perfil sejam as pessoas mais adequadas para estarem à frente de tão relevantes funções de controle e fiscalização.

Tempos atrás, para se ter uma ideia, dos 21 presidentes de comissão no âmbito da Câmara dos Deputados, 8 eram alvo de investigação no Supremo Tribunal Federal, movida pelo Ministério Público Federal, sendo que, desses, 4 já eram réus, como o próprio presidente da Comissão de Finanças, que, na ocasião, chegou a ter seus bens bloqueados (CONGRESSO EM FOCO, [2017]). Não eram novatos no parlamento.

2.4 PRINCÍPIO REPUBLICANO

Ainda com o *caput* do art. 1º, é possível identificar o chamado Princípio

³ Considerado o maior produtor individual de soja do mundo, Blairo Maggi é responsável por 5% da produção anual do grão brasileiro. É popularmente identificado como o “Rei da soja”.

Republicano, consagrador da forma republicana de governo, em sentido oposto à Monarquia. Assim, no Brasil, a forma de governo é a República.

Como visto, a República no Estado brasileiro surge a partir do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889 (BRASIL, 1889), mesmo ato que instituiu a Federação. E, desde aquela data, todas as Constituições brasileiras subsequentes – 1891 (BRASIL, 1891), 1934 (BRASIL, 1934), 1937 (BRASIL, 1937), 1946 (BRASIL, 1946), 1967 (BRASIL, 1967), EC nº 1/69 – formalmente uma emenda, mas materialmente uma Constituição outorgada, de modo flagrante, pela junta militar -, e 1988 (BRASIL, 1988), mantiveram-se republicanas. Além disso, também foi desde a Constituição Republicana de 1891 que esta forma de governo vem sendo consagrada como **Princípio Fundamental**.

Por se tratar de princípio que embasa a essência da pesquisa científica, como valor fundamental para a renovação dos quadros políticos nos parlamentos brasileiros, o próximo capítulo será inteiramente dedicado ao seu estudo, bem como ao dos seus desdobramentos.

É no capítulo seguinte, portanto, que serão delineados os contornos dessa forma de governo, as suas características principais, a sua percepção no contexto das cláusulas pétreas, a sua relação com a periodicidade do voto, assim como a sua importância para o estabelecimento de uma cultura de respeito aos cidadãos no que toca à administração da coisa pública (à luz do princípio da respeitabilidade para a representação da coletividade) e de frenagem desse fenômeno da profissionalização da política que tomou conta do País.

3 O PRINCÍPIO REPUBLICANO COMO VETOR PARA A RENOVAÇÃO DOS QUADROS POLÍTICOS

3.1 CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS DA FORMA REPUBLICANA DE GOVERNO

As principais características da forma republicana de governo estão centradas na igualdade entre as pessoas, no exercício do poder mediante eleição, na existência de mandatos com prazo determinado, na ideia de governantes sujeitos à responsabilização (os governantes devem prestar contas acerca da gestão da coisa pública), e, em regra, no caráter representativo.

Como dito, a República se opõe à Monarquia (modelo adotado na Inglaterra, por exemplo). A expressão “República” deriva da noção de *res publica* (coisa pública), algo pertencente a toda coletividade. É do povo e para o povo. Pois o povo é o titular do poder, cujo exercício poderá se dar diretamente por este povo (através da democracia direta) ou por intermédio dos seus representantes (o que revela a democracia do tipo indireta ou representativa).

Trata-se, ainda de forma de governo que se baseia na ideia de igualdade formal entre os indivíduos. Lembre-se que igualdade é sinônimo de isonomia. E esses valores também estão diretamente relacionados com outro princípio, qual seja, a impessoalidade (princípio da Administração Pública expressamente previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

Com Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 114), à luz do princípio da impessoalidade, na condução da *res publica* não há que se admitir nenhum tipo de discriminação benéfica, nem detrimetosa; nem favoritismos e nem perseguições são toleráveis, pois simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na conduta do administrador.

Assim, numa relação travada por pessoas que se encontram na mesma posição jurídica, não é possível nenhum tipo de tratamento diferenciado. Aqui, como dito, não há espaço para discriminação.

Na Constituição brasileira de 1988 esta é, inclusive, orientação que se extrai do art. 3º, consagrador dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Como ele, mais especificamente no inciso IV, é objetivo da República promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação.⁴

De mais a mais, impende pontuar que essa igualdade que se apresenta como marca indelével da forma republicana de governo é uma igualdade do tipo formal, ou seja, aquela que se funda na ideia de igualdade de todos perante o sistema jurídico.

Outra característica da República é o exercício do poder mediante eleição. Assim, a noção de **eletividade** é também uma marca dessa forma de governo, que traz eleições de representantes para o Poder Executivo e para o Poder Legislativo (ressaltando que, no âmbito do Poder Judiciário, ordinariamente, a escolha não é política, mas sim meritória).

Essa eleição reflete justamente o exercício da já mencionada democracia indireta ou representativa, aquela de se dá por meio de representantes eleitos pelo povo. Pessoas que representarão a coletividade, mas apresentarão⁵ o próprio Estado, que, na qualidade de pessoa jurídica, é reconhecido como uma mera abstração.

Ou seja, é por isso mesmo que se diz que o Estado, por si só, não possui vontade própria, uma vez que a vontade do Estado se reflete na vontade dos seus agentes. Daí, a ideia de se imputar ao Estado os atos por eles praticados.

Por isso, a eleição tem grande importância nessa forma de governo, porque a eleição prestigia a soberania popular. Soberania que vem de *super omnia*, que é poder maior, poder supremo, pois, se o povo é o titular do poder, este deve ser exercido em seu nome e atendendo aos seus anseios.

⁴ Vale ressaltar que as chamadas políticas afirmativas ou discriminações positivas são plenamente toleráveis no Estado Democrático de Direito. Isso porque as pessoas que ali são diferenciadas não se encontram em plena igualdade jurídica, o que justifica a aplicação do chamado princípio da igualdade material ou substancial. Tal princípio, idealizado por Aristóteles, e no Brasil disseminado por Ruy Barbosa, consagra que o verdadeiro sentido do princípio da igualdade consiste não só em tratar igualmente os iguais, mas, sobretudo, em aquinhoar os desiguais na medida das suas desigualdades.

⁵ Essa ideia de apresentação já foi ventilada por Pontes de Miranda. Ademais, nessa mesma linha de intelecção, é do alemão Otto Gierke a chamada Teoria do Órgão ou da Imputação Volitiva. Teoria esta segundo a qual se imputam ao Estado os atos praticados pelos seus agentes. Isso porque quando o agente pratica um ato ou conduta, é como se fosse o próprio Estado que estivesse agindo. Não por acaso o art. 37, § 6º, da CF/88, ao consagrar a chamada responsabilidade civil extracontratual objetiva do Estado, dispara que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado que sejam prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que os seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, ressalvado o direito de regresso nos casos de dolo ou culpa.

Como decorrência dessa característica, surge a próxima: aqui se tem um governo, em linha de princípio, representativo. Isso porque, como mencionado, o poder é exercido em nome do povo e no seu interesse.

O povo é o destinatário do bom governo, que tem que trabalhar para o desenvolvimento de toda a coletividade. É que o Estado não é um fim em si mesmo. Ao revés, a finalidade do Estado - e, por conseguinte, do governo que se preze - é ajudar o ser humano a realizar o seu fim.

Outra característica importante da República é a noção de governo exercido com responsabilidade. É absolutamente fundamental que os governantes, de fato, respondam por seus atos perante os destinatários do governo, ou seja, perante os governados.

Superada a antiga e pouco saudosa ideia de irresponsabilidade geral, aqui aqueles que exercem o poder se sujeitam tanto à responsabilidade política (podendo responder a processo de *impeachment*, por exemplo) quanto à responsabilidade civil e penal. Lembre-se que, na Monarquia, por exemplo, não há essa ideia de responsabilidade.

Por fim, também como desdobramento das características anteriores, tem-se, ainda, que, na República, o governo deve ser temporário. Aqui não há que se falar na vitaliciedade própria da Monarquia.

Ao contrário, a temporariedade no exercício do poder é uma das mais elevadas características da forma republicana de governo, a transferência do poder é sempre transitória, por prazo certo (CUNHA JÚNIOR, 2016a, p. 461).

Ora, é justamente nessa característica da República que se fixam as principais bases teóricas desta pesquisa científica. Se não há dúvida de que o poder deve ser exercido sempre temporariamente, por prazo determinado, conforme dito, afigura-se completamente desarrazoada e desproporcional a realidade de perpetuação sem limites nos cargos legislativos brasileiros.

Se, como visto, é ínsita à forma republicana de governo a existência de eleições tanto para o Poder Executivo quanto para o Poder Legislativo, não tem o menor cabimento e nenhum sentido limitar o exercício do mandato apenas para um Poder (no caso, o Executivo) e não limitar para o outro (neste caso, o Legislativo).

Nada juridicamente relevante justifica a permanência nesses cargos (Vereador, Deputado Estadual, Deputado Distrital, Deputado Federal e Senador) de modo ilimitado no tempo, principalmente quando se sabe que o processo eleitoral que reconduz essas mesmas figuras aos seus sucessivos e infindáveis mandatos, historicamente, é um processo marcado por muito desequilíbrio entre os competidores. Tal processo se reflete em uma nítida desigualdade na disputa, sem falar nas recorrentes ilicitudes cometidas como compra de voto, caixa dois, favorecimentos escusos etc.

3.2 A PERIODICIDADE DO VOTO COMO CLÁUSULA PÉTREA EXPLÍCITA

Segundo o § 4º do art. 60 do Texto Maior, não pode ser objeto de deliberação a proposta de emenda constitucional que seja tendente a abolir: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a clássica separação dos poderes e os direitos e garantias individuais.

Estas são, portanto, as **cláusulas pétreas**, que não podem ser abolidas, aniquiladas, extirpadas do texto constitucional. Aliás, não podem sequer ser objeto de modificações que reduzam o seu núcleo essencial. Isso não significa, por outro lado, que elas estão blindadas, imunes, portanto, a qualquer tipo de modificação. Isso não procede.

Reformulações de linguagem, por exemplo, são plenamente cabíveis, já que não modificam a estrutura central daquilo que se pretendeu proteger. Da mesma forma, mudanças rasas que não toquem a essência das cláusulas também são admitidas. Na trilha do mesmo raciocínio, serão plenamente válidas emendas constitucionais que venham no intuito de ampliar o alcance e o sentido das cláusulas pétreas.

Exemplo emblemático ventilado pela doutrina é a própria inserção do inciso LXXVIII no art. 5º da Constituição pátria, consagrador do princípio da razoável duração do processo. Ele modifica o rol dos direitos individuais, mas não para abolir ou reduzir o núcleo essencial de um direito fundamental. Pelo contrário, o faz com o objetivo de ampliar o seu campo de abrangência.

Esses preceitos (cláusulas pétreas) confirmam alguns valores que inspiraram as bases de formação da Constituição e, justamente por isso, mereceram essa proteção especial do legislador constituinte originário.

De mais a mais, é preciso advertir que tal constatação não coloca as normas consideradas cláusulas pétreas numa posição de hierarquia em relação às demais normas do Texto Maior.

Repita-se à exaustão: não há hierarquia entre as normas constitucionais originárias.

Assim, nem mesmo as normas consagradoras de cláusulas pétreas podem ser colocadas em posição de superioridade hierárquica em relação à demais normas do texto constitucional.

Nesta linha de intelecção, antes de partir para o enfrentamento específico da periodicidade do voto como cláusula pétrea expressa, é preciso lembrar, ainda, que não adiantaria nada fazer referência à intangibilidade dessas matérias se não existisse, por outro lado, algumas medidas e instrumentos que fossem capazes de combater eventuais tentativas de ofensa e violação daquilo que o constituinte decidiu proteger de modo especial.

E em nosso sistema jurídico, o principal aparelho apto para o exercício dessa proteção é o próprio Poder Judiciário, que poderá desempenhar tanto um controle de constitucionalidade preventivo quanto repressivo.

Repressivamente, poderá atuar de forma difusa ou concentrada, já que o controle de constitucionalidade adotado no Brasil é o do tipo jurisdicional misto.

Preventivamente, poderá atuar através do Supremo Tribunal Federal (guardião da Constituição da República, nos termos preconizados pelo seu art. 102), em sede de mandado de segurança que poderá ser impetrado por parlamentar (federal, no caso em tela) para salvaguardar o seu direito-função a um processo legislativo que seja juridicamente hígido.

Assim, é digno de nota que o Poder Judiciário só exerce o controle preventivo de constitucionalidade em uma única hipótese. Trata-se da possibilidade de impetração de mandado de segurança, por parlamentar, para garantir o seu **direito-função** a um processo legislativo juridicamente hígido, é dizer, juridicamente probo, ético ou moral.

Nesse sentido, se um Deputado Federal ou Senador da República perceber que está tramitando na sua respectiva casa legislativa uma proposta de emenda à Constituição (PEC) que possui, por exemplo, uma inconstitucionalidade “chapada”, “desvairada”, “enlouquecida” (expressões do próprio STF que significam uma inconstitucionalidade flagrante), esse parlamentar federal poderá impetrar mandado de segurança, no próprio Supremo Tribunal Federal, para que este obste o prosseguimento da votação.⁶

Falando especificamente do voto periódico, objeto do tópico em estudo, tem-se que é o voto que sempre se renova, permitindo a saudável alternância de poder.

Como se sabe, as eleições em nosso País ocorrem de dois em dois anos. Ora eleições **solteiras** (municipais), ora eleições **casadas** (estaduais e de âmbito federal). E a essência da periodicidade é a própria oxigenação dos quadros políticos.

Se fosse para manter, de modo indefinido no tempo, as mesmas pessoas nos cargos de poder, mais prático (e até econômico) seria nem realizar as eleições, o que descambaria para uma forma monárquica de governo, algo que, certamente, esbarra na própria compreensão do Princípio Republicano como uma cláusula pétrea implícita no nosso sistema jurídico-constitucional, e que é exatamente o objeto de estudo do próximo tópico.

Se a *ratio* da periodicidade é o respeito ao postulado democrático da alternância de poder, a partir do momento em que o voto periódico não mais consegue cumprir esse mister, pois as mesmas pessoas passam a fazer dos cargos políticos suas profissões por décadas, impedindo, inclusive, o saudável espaço de mais surgimento de novas ideias e lideranças, é preciso repensar o sistema político.

3.3 O PRINCÍPIO REPUBLICANO COMO CLÁUSULA PÉTREA IMPLÍCITA

Após a Constituição Imperial de 1824, as Constituições do período republicano

⁶ Vale lembrar que, no MS 32033/DF (informativo 711), o STF sinalizou que a regra é a impossibilidade de exercício deste tipo de controle em caráter preventivo, mas que essa regra comporta duas exceções: a) a proposta de emenda à Constituição manifestamente ofensiva a cláusula pétrea; e b) projeto de lei ou de emenda em cuja tramitação se verifique manifesta afronta a cláusula constitucional que discipline o correspondente processo legislativo (vício relacionado aos aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa).

que apareceram (1891 a 1967/69), historicamente, se habituaram a salvaguardar a República e a Federação como um núcleo intangível às emendas constitucionais.⁷

Tendo por base, contudo, a Constituição de 1988, conforme mencionado no tópico anterior, as limitações materiais explícitas, hoje, são maiores, isso em decorrência da ampliação promovida pelo novo texto constitucional, a despeito, entretanto, da forma republicana de governo ter sido suprimida do rol expresso.

Assim, a Constituição atual não colocou a forma republicana de governo no rol das cláusulas pétreas expressas. Aquilo que, efetivamente, não pode ser objeto de abolição à luz da literalidade do texto constitucional, dentre outras coisas, é a forma de Estado, ou seja, a Federação.

Entretanto, há algum tempo, a doutrina constitucionalista pátria vem sinalizando que, em face da sua enorme importância como um dos princípios consagradores das bases políticas nacionais, é plenamente admissível a ideia segundo a qual a República, muito embora não tenha constado expressamente do rol do art. 60, § 4º, da CF, é, verdadeiramente, uma cláusula pétrea, só que com previsão implícita no texto constitucional.

E não só ela. Na doutrina, é possível encontrar vários temas que estão inseridos nestas chamadas limitações constitucionais implícitas ou inerentes. Outra não é a lição de Dirley da Cunha Júnior (2016a, p.220) , conforme se depreende do trecho abaixo, ao se referir às limitações implícitas:

São aquelas limitações não previstas expressamente no texto da Lei Maior, mas que, sem embargo, são inerentes aos regimes e princípios que ele adota. Desde as lições do saudoso baiano Nelson de Sousa Sampaio⁸ que a doutrina vem aceitando a existência de limitações implícitas ao poder de reforma constitucional para afastar do alcance daquele poder as seguintes matérias: (i) 'as concernentes ao titular do poder constituinte', diante da impossibilidade de uma emenda modificar o próprio titular do Poder Constituinte Originário que criou o poder derivado reformador, (ii) 'as referentes ao titular do poder reformador', pois uma emenda não pode alterar a criatura (poder reformador) instituída pela vontade soberana do criador (poder

⁷ CF/1891, art. 90, § 4º: "Não poderão ser admitidos como objeto de deliberação, no Congresso, projetos tendentes a abolir a forma republicano-federativa ou a igualdade de representação dos Estados no Senado"; CF/1934, art. 178, § 5º: "Não serão admitidos como objeto de deliberação projetos tendentes a abolir a forma republicana federativa"; CF/1946, art. 217, § 6º: "Não serão admitidos como objeto de deliberação projetos tendentes a abolir a Federação ou a República"; CF/1967, art. 50, § 1º: "Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República"; CF/1969, ART. 47, § 1º: "Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a federação ou a República".

⁸ SAMPAIO apud CUNHA JÚNIOR, 2016a, p. 220.

originário); e (iii) 'as relativas ao processo da própria emenda', pois não é dado ao poder de reforma alterar o próprio processo formal utilizado para implementar as reformas constitucionais, pois foi a condição que o poder originário encontrou para autorizar a alteração da obra constitucional; mas o autor admitia a mudança do processo constitucional de emenda para torná-lo mais rígido, não a aceitando para torná-lo mais brando, pois, nessa última hipótese, causaria a alteração da própria classificação da Constituição de rígida para flexível, o que seria um absurdo.

E mais. Em complemento às posições tradicionais discriminadas linhas atrás, o referido autor ainda insere no rol das chamadas limitações inerentes os Princípios Fundamentais do Título I da Constituição Federal, já que se trata de **decisões políticas fundamentais** do Poder Originário, que conformam politicamente o próprio Estado.

A título de exemplo, citam-se a República, a Federação, o Estado Democrático de Direito, a Cidadania, a Dignidade da Pessoa Humana, a Soberania Popular, a Separação dos Poderes, entre outros (CUNHA JÚNIOR, 2016a, p. 220).

E finalmente, conclui:

Apesar de o Constituinte originário, quebrando uma tradição histórica, não haver inserido a República no núcleo material irreduzível e irreformável da Constituição de 1988 (§ 4º do art. 60), em face do que constava o art. 2º do ADCT ('No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País'), pensamos que, já verificada a hipótese prevista nesse art. 2º do ADCT, a República volta a ser uma cláusula pétrea, agora como limitação material implícita.

Tratando especificamente da República como cláusula pétrea implícita, tem-se que essa compreensão ainda decorre, logicamente, do alcance que se pode extrair do voto periódico (este, sim, como visto, com previsão expressa no rol das cláusulas intangíveis).

É que falar em República significa falar em renovação, em mudança. Ao contrário, a outra forma de governo, a monárquica, revela uma ideia de permanência, de estagnação.

Por isso, compreender como possível a substituição da República pela monarquia seria aceitar a possibilidade de perpetuação e continuidade daqueles que exercem funções políticas no sistema constitucional.

E isso, por via reflexa, indiretamente acabaria por atingir a cláusula da periodicidade do voto.

Ou seja, compreende-se a forma republicana de governo como uma cláusula pétrea implícita, pois afastá-la significaria, seguramente, incidir em ofensa reflexa a uma cláusula pétrea expressa, ou seja, o voto periódico.

3.4 A ALTERNÂNCIA DE PODER COMO POSTULADO BÁSICO DE RESPEITO AO CIDADÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO NA ESFERA PÚBLICA E PRIVADA

Para Montesquieu, todo aquele que está no poder tende a dele abusar. Nesse sentido, aduz o pensador (MONTESQUIEU, 1987, p. 165) que:

Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou de nobre, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares.

Ora, partindo da premissa histórica montesquieuniana, se todo aquele que está no poder tende a dele abusar, imagine então aqueles que estão no poder há décadas (e eles são muitos). É natural que essa tendência seja maior ainda. E isso se aplica em qualquer segmento.

Para se ter uma ideia, até em organizações privadas, a renovação se mostra verdadeiramente salutar. E tem sido cada vez mais uma exigência. Veja-se o exemplo das organizações esportivas.

Na Confederação Brasileira de Futebol, Ricardo Teixeira esteve na presidência durante o período de 16 de janeiro de 1989 até 12 de março de 2012 (cinco mandatos, com mais de 23 anos ao todo), tendo sido o dirigente que por mais tempo comandou a CBF.

Sua saída em 2012 se deu por renúncia, após uma série de denúncias que desgastaram ainda mais a sua (já bem deteriorada) imagem perante o Governo brasileiro e a opinião pública como um todo. Com sua saída, em substituição, a presidência da CBF passou a ser exercida por José Maria Marin.

Foram anos tão sombrios que afetaram, inclusive, o Poder Público brasileiro, diante dos inúmeros escândalos de corrupção, os quais envolviam até mesmo

membros do Congresso Nacional, notadamente aqueles financiados em suas campanhas com doações da instituição para atuarem com o objetivo de impedir trabalhos de investigação realizados pelas comissões parlamentares de inquérito, grupo este que ficou conhecido como **bancada da bola**.

Outro exemplo é aquele envolvendo o Comitê Olímpico Brasileiro (COB). No ano de 2017, o Comitê Olímpico Internacional (COI) determinou a suspensão provisional do COB, bem como do seu presidente, Carlos Arthur Nuzman, de suas funções. A punição veio no dia seguinte à prisão do dirigente, em sua residência, que foi acusado de comprar votos para trazer a Olimpíada para o Rio de Janeiro no ano de 2016. Nuzman, que exercia a presidência do Comitê Olímpico Brasileiro desde 1995 (há mais de 20 anos, portanto), foi indiciado por corrupção, lavagem de dinheiro e organização criminosa, em uma operação ligada à Lava Jato (EL PAIS, 2017)⁹.

Na esfera pública não é diferente. Também não faltam exemplos de abuso do poder por parte daqueles que vêm ocupando cargos eletivos ilimitadamente. Um desses casos emblemáticos é aquele envolvendo o ex-presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, que exerceu o cargo de deputado federal de fevereiro de 2003 até setembro de 2016 (mais de 13 anos), momento em que seu mandato foi cassado pela Câmara.

As acusações por atos de corrupção eram tantas, e a situação tão insustentável, que ele chegou a renunciar ao cargo de presidente da Casa em 7 de

⁹ Nuzman foi “figura central” de um esquema criminoso que combinou os interesses econômicos de empresários e políticos do Rio com os dos membros do COI dispostos a vender seus votos para a escolha da cidade olímpica. O Rio de Janeiro, a primeira cidade da América do Sul a receber uma Olimpíada, venceu as candidaturas de Madri, Chicago e Tóquio. Na ronda final da votação, os cariocas superaram os madrilêns por 66 a 32, mais da metade dos votos. Os indícios recolhidos apontam que Nuzman comprou o voto do senegalês Lamine Diack, ex-presidente da Federação Internacional de Atletismo (IAAF), por, pelo menos, dois milhões de dólares. Diack, além de ter votado a favor do Rio, ainda teria influenciado outros dirigentes esportivos do continente africano a votar pelo Rio. O dinheiro foi pago, segundo a Polícia Federal, pelo empresário Arthur César Soares de Menezes, conhecido como Rei Arthur por ser o campeão entre os prestadores de serviços ao Governo do Rio, chegando a somar três bilhões de reais em contratos. A investigação, no entanto, avança na tese de que ele não foi o único a colaborar com o esquema de propinas e aponta que outros empresários, que se beneficiariam de contratos públicos com a celebração do evento, participaram também da suposta farsa.

julho de 2016, função essa que exercia desde 1º de fevereiro de 2015 (WIKIPEDIA, [2017])¹⁰

Outro exemplo mais estarrecedor ainda é o caso de Henrique Eduardo Alves. Ele foi eleito deputado federal no ano de 1970 e reeleito, sucessivamente, em 1974, 1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006 e 2010, totalizando 11 mandatos seguidos em, aproximadamente, 45 anos no mesmo cargo, chegando, ainda, à Presidência da Câmara dos Deputados.

É uma situação tão curiosa que, quando da sua primeira eleição para a Câmara Federal, o Brasil vivia sob a égide da Constituição de 1967 e sua Emenda Constitucional (verdadeira Constituição Federal nitidamente outorgada pela junta militar) nº 1, de 1969. De lá pra cá, o País atravessou uma ditadura, passou por um processo de redemocratização, instituiu a Assembleia Nacional Constituinte, mudou até de Constituição e o sujeito, durante todo esse tempo, permaneceu vinculado ao cargo.

E mantendo a lógica de Montesquieu, estando no poder durante tanto tempo, não conseguiu dele não abusar. Indiciado por corrupção, lavagem de dinheiro, evasão de divisas, prevaricação, dentre outros crimes, chegou a ser preso pela Polícia Federal numa operação que investigava corrupção ativa e passiva e lavagem de dinheiro na construção da Arena das Dunas.¹¹

¹⁰ Investigado pela Operação Lava Jato, Eduardo Cunha foi denunciado pela Procuradoria-Geral da República ao Supremo Tribunal Federal. Em 3 de março de 2016, o STF acolheu por dez votos a zero, em unanimidade, a denúncia do Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, contra Eduardo Cunha por corrupção passiva e lavagem de dinheiro, tornando-o réu neste tribunal. Em 5 de maio de 2016, o plenário do STF unanimemente manteve a decisão do então ministro Teori Zavascki que determinou o afastamento de Cunha de seu mandato de deputado federal e, conseqüentemente, do cargo de Presidente da Câmara dos Deputados. Acusado de mentir na CPI da Petrobras, teve contra si aberto processo que resultou em sua cassação por quebra de decoro parlamentar em 12 de setembro de 2016, tornando-o inelegível até o final de 2026. Em 19 de outubro de 2016, foi preso preventivamente pela Polícia Federal na Lava Jato, e, em março de 2017, foi condenado a 15 anos e quatro meses de prisão pelos crimes de corrupção passiva, lavagem de dinheiro e evasão de divisas. Em 18 de maio de 2017, teve um novo mandado de prisão expedido pela Justiça.

¹¹ Henrique Alves teve seu nome envolvido na Operação Lava Jato a partir dos termos de colaboração do doleiro Alberto Youssef e passou a ser investigado pelo MPF, estando presente na lista da PGR, conhecida popularmente como lista de Janot. Em 15 de dezembro de 2015, em uma nova fase da Lava Jato, batizada de Operação Catilinárias, o STF, através do ministro Teori Zavascki, autorizou buscas pela Polícia Federal na casa de Henrique Alves. Em 18 de junho de 2016, a Procuradoria-Geral da República denunciou Henrique Eduardo Alves pelos crimes de lavagem de dinheiro e evasão de divisas em razão de conta atribuída a ele na Suíça. A investigação, iniciada na Suíça e transferida para o Brasil, identificou uma conta ligada a Alves com saldo de 800 mil francos suíços, cerca de 2,8 milhões de reais. Em 26 de outubro de 2016, a 10ª Vara do Distrito Federal aceitou a denúncia do Ministério Público Federal (MPF) contra os ex-presidentes da Câmara, Eduardo Cunha e Henrique Eduardo Alves, por corrupção, lavagem de dinheiro, prevaricação e

Por tudo isso, se, por um lado, não se pode afirmar, categoricamente, que a continuidade num cargo vai conduzir, de modo inexorável, à corrupção, pois naturalmente há de se considerar a existência de exceções, por outro, é possível, sim, identificar que, no mais das vezes, à luz dos exemplos vivenciados na realidade, esse exercício de poder sem limites no tempo colabora, e muito, para o desvirtuamento e o abuso das funções.

Nesse sentido, refletir acerca do estabelecimento de limite para a quantidade de mandatos do Poder Legislativo, e a efetiva implementação desse limite é, verdadeiramente, algo que virá com o objetivo de fomentar o respeito aos cidadãos e, por conseguinte, de colaborar com a defesa do patrimônio público e com o combate à corrupção.

3.5 O PRINCÍPIO DA RESPEITABILIDADE PARA A REPRESENTAÇÃO DA COLETIVIDADE *VERSUS* A UTILIZAÇÃO DO MANDATO ELETIVO A SERVIÇO DA PROFISSIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA

Os malefícios causados pela atuação dos políticos que se reelegem sucessivas vezes são de diversas ordens. Contudo, certamente, um dos motivos primordiais de se querer dar um basta nesses mandatários que se perpetuam no poder é justamente pelo fato de essa situação ser uma das maiores fontes geradoras de corrupção no nosso País, principalmente no intercâmbio entre a esfera política e o mundo empresarial e financeiro, já que, na prática, a maioria das empresas (construtoras, bancos, empreiteiras etc.) não doa, ao revés, "investe".

violação de sigilo funcional em aportes de fundos de investimento administrados pela Caixa Econômica Federal, como o Fundo de Investimentos do FGTS (FI-FGTS), em empresas. Segundo a denúncia, houve pagamento de propina em, ao menos, sete projetos, incluindo o Porto Maravilha, construído pela OAS, Odebrecht e Carioca Engenharia, no Rio de Janeiro, com investimento de 3,5 bilhões de reais pela Caixa, aporte que teria rendido 2,1 milhões de reais em propina. O então deputado federal Henrique Eduardo Alves foi favorecido por meio de operações financeiras evasivas e camufladas no exterior. Em 5 de abril de 2017, em um acordo de delação premiada celebrado com o MPF, Fernando Cunha Reis, ex-presidente da Odebrecht Ambiental, teria relatado dois milhões de reais em propinas ao ex-ministro. Segundo o jornal Folha de S.Paulo, o delator afirmou que Alves teria recebido o dinheiro para sua candidatura ao governo do Rio Grande do Norte em 2014 e acabou derrotado no segundo turno pelo atual governador, Robinson Faria (PSD). Na manhã de 6 de junho de 2017, Henrique foi preso pela Polícia Federal na Operação Manus, que investigava corrupção ativa e passiva e lavagem de dinheiro na construção da Arena das Dunas. Em 20 de junho de 2017, o MPF do Rio Grande do Norte denunciou Henrique Eduardo Alves por prática continuada dos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro, acusado pelos procuradores da República de ter recebido propinas disfarçadas de doações eleitorais, oficiais e não oficiais, entre 2012 e 2014. Em 13 de julho de 2018, o juiz Francisco Eduardo Guimarães Farias, da 14ª Vara Federal de Natal, revogou a prisão domiciliar, e Henrique Alves passou a aguardar o julgamento em liberdade.

Uma das bases teóricas deste trabalho se assenta na ideia de que aquele que abandona a sua profissão para ocupar cargos políticos de modo ilimitado no tempo, fazendo do mandato seu único meio de vida, seduzido pelos privilégios e gozando das mordomias, não parece colaborar para o fortalecimento das nossas instituições políticas, ao contrário, as enfraquece.

Mais do que isso, não parece, em igual sentido, respeitar – nem estimular – os valores republicanos que norteiam o Estado brasileiro, muito menos a essência democrática da participação do povo na condução do processo político (não só votando, mas também sendo votado).

Defende-se aqui, portanto, o pensamento segundo o qual o aperfeiçoamento das nossas instituições passa, indubitavelmente, pela colocação de um limite nessa situação desmedida, ou seja, passa pelo estabelecimento de vedação de sucessivas reeleições.

Como dito, o combate à figura daqueles que se profissionalizam na política significa, em muitos casos, o próprio combate à corrupção que, infelizmente, há muitos anos, tem sido a tônica no Brasil.

Como diria o saudoso e eminente Deputado Federal Ulysses Guimarães (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1988), a corrupção é o cupim da República. Precisamos acabar com ela para desinfetar a nação.

Todo corpo sadio precisa se livrar das suas partes necrosadas. E não há sociedade que possa prosperar enquanto for governada por pessoas oportunistas, sem preparo, que enxergam na vida pública um meio para manter suas regalias e as benesses do poder.

Vale lembrar que, conforme sinalizado, este tema já foi objeto de discussão no próprio Congresso Nacional brasileiro. Embora hoje arquivada na Câmara dos Deputados desde 2007, o então Deputado Federal baiano pelo PV, Edson Duarte, chegou a apresentar, à época, a PEC 563/2006 (BRASIL, 2006)¹², que foi apensada à PEC 459/2005 (esta de autoria do Deputado Simplício Mário, do PT/PI), para dar nova redação ao § 5º do art. 14 da Constituição Federal, dispondo que os

¹² Em decisão da Presidência publicada no Diário da Câmara dos Deputados no dia 01/02/2007, quinta-feira, a referida proposta de emenda constitucional foi arquivada, nos termos do art. 105 do regimento interno da referida casa legislativa.

Senadores, Deputados Federais, Estaduais, Distritais e Vereadores poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

Como se viu, pela própria ementa da PEC, o objetivo era limitar a reeleição aos cargos legislativos federal, estadual e municipal a apenas um mandato subsequente.

Conforme sinalizado também, mais recentemente, no Senado Federal, foi apresentada a PEC 50/2014 (BRASIL, 2014)¹³, de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin (do PCdoB/AM), acrescentando incisos ao mesmo § 5º do art. 14 da Constituição Federal, para limitar e regular a reeleição de detentores de mandatos eletivos no Legislativo. Como ela não foi reeleita no último pleito de 2018, a proposta também foi arquivada.

Essa medida certamente viria no sentido de contribuir para que outras pessoas se sentissem estimuladas a participar ativamente como protagonistas do processo político da disputa eleitoral.

É evidente que se as mesmas pessoas vão se perpetuando no poder *ad eternum*, muitas vezes utilizando a própria máquina administrativa (servidores, verbas de gabinete etc.), não há estímulo algum para que as pessoas da sociedade, os cidadãos comuns, se motivem a disputar uma eleição para ocupar um cargo eletivo que, já na própria largada, se mostra desigual e desproporcional.

De mais a mais, entende-se estar diante de flagrante inconstitucionalidade, já que a reeleição no Legislativo, sem previsão constitucional que a autorize ou lhe fixe as balizas limitativas, quando por tempo desarrazoado e desproporcional, viola a legalidade constitucional em sentido amplo e, ainda, de modo expresso, fulmina o próprio Princípio Republicano cravado no art. 1º, *caput*, do Texto de Outubro (HESSE, 1995).

A inconstitucionalidade, neste caso, poderia, inclusive, ser questionada em face do ato de registro de candidatura, considerando o fato de ser plenamente cabível, no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, por exemplo, a Arguição de

¹³ Esta proposta de emenda à Constituição foi apresentada pela Senadora do PCdoB do Amazonas, Vanessa Grazziotin, no dia 10/12/2014. Na consulta de tramitação no *site* do Senado Federal realizada no dia 06/12/2018, desde a data da propositura, a proposta estava na Comissão de Constituição e Justiça aguardando designação do relator, sendo que o último registro é do dia 10/08/2016. Como dito, nesta recente mudança de legislatura, a proposta foi arquivada, já que a Senadora não foi reeleita no último pleito eleitoral.

Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). Nesse sentido é a lição precisa de Dirley da Cunha Júnior:

A arguição de descumprimento de preceito fundamental presta-se, outrossim, a fiscalizar os atos ou omissões não normativos do Poder Público. Vale dizer, pode ser empregada para controle dos atos concretos ou individuais do Estado e da Administração Pública, incluindo os atos administrativos, os atos ou fatos materiais, os atos regidos pelo direito privado e os contratos administrativos, além de abranger, outrossim, até as decisões judiciais e os atos políticos e as omissões na prática ou realização destes atos, quando violem preceitos constitucionais fundamentais (CUNHA JÚNIOR, 2016b, p. 344-345).

Por tudo isso, entende-se que já não é sem tempo a necessidade de se estabelecer limites à proliferação da profissionalização da política. Se mandatos sucessivos, sem dissolução de continuidade, não vêm colaborando para o aperfeiçoamento das instituições e fortalecimento da democracia, é preciso repensar o modelo e implementar providências.

Ainda sobre o princípio da respeitabilidade para a representação da coletividade, que, definitivamente, caminha em sentido oposto à perpetuação dos políticos nos cargos eletivos, lúcidas são as palavras do eminente Ministro Carlos Ayres Britto, quando de sua passagem pelo Supremo Tribunal Federal, conforme constam nas ADCs 29, 30 e ADI 4578/DF:

(...) a Constituição criou uma espécie de devido processo legal eleitoral substantivo, que tem duas vertentes, parece-me, ou dois conteúdos: primeiro, é o princípio da respeitabilidade, aquele que sai do campo da apresentação de si mesmo e se desloca para o campo da representação de toda uma coletividade, investindo-se em prerrogativas, como inviolabilidade, que é material, e imunidade, que é processual, e se tornando membro do poder, a face visível do Estado, a encarnação do Poder Público. Tem que ter respeitabilidade, porque uma coisa é o direito individual a se apresentar nos atos da vida civil em geral; outra coisa é o direito político de representar toda uma coletividade. Apresentação é uma coisa. Representação é um *plus* de significação jurídica, a demandar um regime jurídico também muito mais qualificado. Foi o que fez a nossa Constituição. Agora, ela não esgotou o assunto. Que assunto? A sua focada preocupação de proteger a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato. E foi uma preocupação tão focada, tão séria, que mandou considerar a vida pregressa do candidato - a vida pregressa do candidato. E vida pregressa, volto a dizer, é uma vida biográfica, é um histórico de vida, é toda uma trajetória de vida do candidato que não pode estar imersa numa ambiência de nebulosidade no plano ético, menos ainda numa ambiência, digamos assim - os pilotos de

avião temem muito uma nuvem chamada *cumulus nimbus*, que é capaz de derrubar um avião em pleno voo, evidentemente - uma pessoa que desfila pela passarela quase inteira do Código Penal ou da Lei de Improbidade Administrativa pode se apresentar como candidato? Candidato vem de cândido, que significa - o étimo da palavra explica bem - cândido é puro, é limpo, é depurado eticamente. E candidatura significa limpeza, pureza ética. E nós sabemos dos costumes romanos, de os senadores vestirem-se com aquelas túnicas brancas para sinalizar a sua pureza de propósitos de intenções no trato da coisa pública (BRASIL, STF, 2012).

Nesse sentido, aquele que entra na política com o objetivo de fazer dela a sua profissão, abandonando a sua carreira de origem, intenta fazer do público o privado, e esquece que a cadeira do cargo público eletivo tem que ter rotatividade, que ela reclama renovação e, com isso, inexoravelmente, acaba malferindo o mencionado e tão caro princípio da respeitabilidade para a representação da coletividade.

Quem tem respeitabilidade entra na política para servir, não para se servir. Entra para dar a sua contribuição, mas já sabendo que logo deve sair. Política não é profissão. Política é colaboração.

E se um pequeno grupo de pessoas se perpetua nos cargos durante, praticamente, suas vidas inteiras, é óbvio que isso impedirá que outro grupo de pessoas também possa colaborar e dar a sua participação.

4 OS DIREITOS POLÍTICOS COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS CIDADÃOS E A APROXIMAÇÃO ENTRE O PRINCÍPIO REPUBLICANO E O INSTITUTO DA REELEIÇÃO

Os direitos políticos estão disciplinados na Constituição Federal de 1988 no capítulo IV do título II, no catálogo específico dos direitos e garantias fundamentais. Esse regramento vai do art. 14 até o art. 16 da CF, ressaltando-se que o art. 17 fecha esse título com o capítulo V, dedicado exclusivamente aos partidos políticos.

Não existe dúvida acerca da fundamentalidade formal e material desses direitos, que são indispensáveis para uma ótima eficácia, potencialização e desenvolvimento da plenitude da dignidade da pessoa humana como parte integrante da sociedade política (MENDES; BRANCO, 2016, p.137).

Todas essas normas, pelas suas características, podem ser identificadas como regras que definem o exercício da soberania popular no ordenamento jurídico pátrio. Recebem o nome de direitos políticos exatamente por estarem relacionadas com a participação do povo na condução da vida política nacional.

Vale lembrar que o exercício dos direitos políticos é gratuito. Isso porque a parte final do art. 5º, LXXVII, da Carta Magna prevê a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania. Já se disse que nem todo Estado de Direito é Democrático. Estado de Direito é aquele politicamente organizado e que obedece às suas próprias leis.

Para esse Estado, entretanto, ser também Democrático, ele tem que se assentar no pilar da soberania popular, é dizer, na ideia de um governo do povo, pelo povo e para o povo. Aí, sim, estar-se-á diante de um país cujo regime político é o do Estado Democrático de Direito. O Brasil segue essa lógica. Esse é o seu regime político.

Todavia, muito embora se tenha aqui um sistema eleitoral razoavelmente organizado, com eleições periódicas, urnas eletrônicas (permitindo uma rápida apuração dos votos), liberdade e autonomia partidária – dentre outros direitos de cidadania –, por outro lado, do ponto de vista do avanço político, a nossa democracia, em muitos aspectos, ainda revela-se neófito.

Um desses aspectos é justamente a reeleição sem limites no âmbito do Poder Legislativo. Se a ideia do voto periódico era promover a renovação, os resultados das

eleições, ao longo dos anos, têm demonstrado que, a cada legislatura, os quadros políticos não são tão novos assim.

O que se tem percebido nos parlamentos brasileiros é uma verdadeira profissionalização da política. Não são poucos os casos de pessoas que abandonam suas profissões para ocuparem, por décadas, o mesmo cargo eletivo no Legislativo.

Ocorre que essa profissionalização da política, de fato, não parece contribuir para o fortalecimento das nossas instituições. Ao contrário, ao que tudo indica, as enfraquece.

Em muitos casos, vende-se uma ideia de querer servir à política, mas, na prática, o que se vê são pessoas se servindo dela e de todas as benesses do poder. E, como consequência, não sem razão, são essas mesmas figuras, com décadas de mandatos no Legislativo, que, em grande parte das situações, protagonizam os escândalos de corrupção, deteriorando as instituições democráticas.

A par de tudo isso, se perpetuando no poder *ad eternum*, e muitas vezes se reelegendo por meios escusos (para citar apenas o exemplo do famoso *caixa dois*), essas pessoas impedem a renovação dos quadros políticos com o surgimento de novas lideranças – salvo raríssimas exceções que conseguem despontar no meio da multidão –, colocando em cheque, dessa forma, o Princípio Republicano e a alternância de poder.

4.1 PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR

No estudo dos princípios (ÁVILA, 2007) fundamentais identifica-se que, a partir da análise do art. 1º, parágrafo único, da CF/88, todo poder emana do povo, que o exerce por meio dos seus representantes eleitos ou diretamente nos termos da própria Constituição.

A parte referente ao exercício do poder pelos representantes eleitos foi classificada como democracia indireta ou representativa. Já a parte que previu a atuação do povo diretamente na condução da coisa pública foi classificada, de modo natural, como democracia direta.

Juntando essas duas faces da mesma moeda, concluiu-se que a democracia da República Federativa do Brasil pode ser classificada como uma democracia

semidireta ou participativa, consagrando, assim, um sistema híbrido.

É bem verdade que Dirley da Cunha Júnior (2016a, p.463) sustenta que o Brasil adota uma democracia representativa que combina a **representação** e a **participação popular direta**, tendendo para uma democracia participativa.

Vale atentar que, muitas vezes, os conceitos de nacionalidade, cidadania, sufrágio, voto e escrutínio, são confundidos, muito embora eles sejam distintos. Por isso, antes mesmo de partir para o enfrentamento do estudo dos direitos políticos positivos, é indispensável estabelecer a delimitação conceitual de cada um desses institutos. É o que se passará a analisar agora:

- **Nacionalidade**

Nada mais é do que o vínculo de natureza jurídica e política que liga um indivíduo a determinado Estado soberano. Este conceito está atrelado à noção de povo, que, por sua vez, nada mais é do que o conjunto de nacionais de um Estado, não se confundindo com o conceito de nação, nem com o de população.

- **Cidadania**

Não há que se confundir **cidadania** com **nacionalidade**. Isso porque, enquanto o nacional é aquele que possui com o Estado um vínculo jurídico-político, cidadão, por seu turno, é o nacional que esteja no pleno gozo dos seus direitos políticos. Assim, é possível concluir que nem todo nacional é um cidadão, muito embora, a rigor, todo cidadão possa ser considerado um nacional (ressalvada a hipótese do português equiparado a brasileiro, chamado pelo STF de **quase nacional**).

Um adolescente de 12 (doze) anos, nascido no Brasil, filho de pais brasileiros, é exemplo de nacional que não é cidadão (em sentido estrito, leia-se, cidadão no pleno gozo dos seus direitos políticos). Vale ressaltar que, para ser considerado cidadão em sentido estrito, não precisa o sujeito, necessariamente, estar no pleno gozo dos seus direitos políticos ativos (votar) e passivos (ser votado) conjuntamente. Basta poder votar (capacidade eleitoral ativa).

Isso porque existem aqueles que, embora possam exercer o seu direito de voto, não podem, por outro lado, ser votados. Exemplos de pessoas que se encontram nesta situação são os analfabetos e os jovens de 16 e 17 anos. Entretanto, não é pelo fato de esses indivíduos não poderem ser votados que eles não poderão ser qualificados como cidadãos, já que, portando título de eleitor e estando quites com

suas obrigações perante a justiça eleitoral, eles poderão tranquilamente exercer o seu direito de voto.

- Sufrágio

Numa perspectiva mais ampla, este direito está atrelado tanto ao exercício da capacidade eleitoral ativa quanto ao desempenho da capacidade eleitoral passiva. Assim, em singela síntese, pode-se concluir que sufrágio nada mais é do que o Direito Público subjetivo de votar e de ser votado.

Cabe destacar que, no que se refere à abrangência, o sufrágio pode se caracterizar por ser universal ou restrito.

Universal é aquele que possibilita a todos os cidadãos o exercício do direito de votar e de ser votado de modo amplo, sem a interferência de qualquer fator ou elemento discriminatório. Assim, dessemelhanças de ordem intelectual ou econômica, social ou cultural, de raça ou gênero, não têm o condão de tornar inviável o exercício do direito.

Por outro lado, restrito é aquele sufrágio que está condicionado ao preenchimento de determinados requisitos aos quais apenas algumas pessoas conseguem atender, a exemplo de capacidade econômico-financeira ou intelecto-cultural. Como exemplos de sufrágios restritivos, é possível citar o censitário e o capacitário.

Censitário é o sufrágio que está condicionado ao atendimento de qualificação econômica e financeira. Capacitário, por sua vez, é aquele que está atrelado à existência de algum atributo de natureza intelectual.

- Voto

Se sufrágio é o direito de votar e de ser votado, voto, por sua vez, é o instrumento político através do qual este direito se manifesta, ou seja, é o ato que tem por finalidade concretizar e tornar exequível ao direito de sufrágio. As principais características do voto, que, diga-se de passagem, não podem ser objeto de abolição do texto constitucional, estão insculpidas no art. 60, § 4º, II, da CF/88, compondo o rol das cláusulas pétreas.

Com esse dispositivo, não será sequer objeto de deliberação a proposta de emenda constitucional que seja tendente a abolir o voto **direto, secreto, universal e periódico**.

Direto – pelo voto direto, os representantes do povo são eleitos diretamente pelos cidadãos, sem a intermediação de ninguém. É diferente daqueles lugares em que primeiro se elege um colégio eleitoral que, posteriormente, irá eleger os representantes. Aqui, não. Aqui o povo já decide diretamente aqueles que vão representá-lo.

Não há como deixar de mencionar que hoje ainda existe, no texto constitucional, uma única previsão de eleição indireta. Ela está consagrada no art. 81, § 1º, da CF/88. Assim, confirmada a vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, serão realizadas novas eleições (diretas) 90 dias depois de abertura da última vaga. Porém, caso a vacância ocorra nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição (indireta) para ambos os cargos será feita 30 dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei.

Vale salientar que, em ambas as hipóteses, os eleitos deverão apenas e tão somente completar o período daqueles que sucederam. É o chamado **mandato tampão** (situação ocorrida há alguns anos no âmbito do Poder Executivo municipal de Campinas, Estado de São Paulo).

Secreto – essa característica do voto demonstra que ele deve ser sigiloso, portanto, realizado em uma cabine indevassável e que só o eleitor possa ter acesso.

Universal – como estudado em relação ao sufrágio, o voto universal é o mais amplo e permite que todos que preencham os requisitos, sem discriminação, possam exercer a cidadania. É diferente do voto restrito (ou restritivo) que, como vimos, limita o exercício da cidadania para apenas e tão somente algumas pessoas que preencham algumas condições econômicas ou culturais, por exemplo.

Periódico – conforme já referido, as eleições no Brasil ocorrem a cada biênio. De um lado as chamadas eleições solteiras (de âmbito municipal), do outro as eleições casadas (estaduais e de âmbito federal).

A periodicidade decorre da ideia básica da alternância de poder. Para que os representantes, quando eleitos, apenas tomem posse nos cargos públicos, e não se *apossam* dos mesmos, se perpetuando no poder *ad infinitum*.

Como detalhado no capítulo anterior, em tópico dedicado à análise desta cláusula pétrea especificamente, não é razoável compreender a periodicidade do voto como um fim em si mesma. Pelo contrário. Deve esta cláusula ser assimilada como

uma ferramenta, ou seja, como um instrumento, um meio para se promover a tão salutar renovação.

Se, a cada dois anos, as eleições não conseguem cumprir esse relevante papel, que é renovar os quadros políticos (especificamente em relação ao Poder Legislativo), identifica-se aí uma falha no propósito, na própria missão renovadora.

Nesse sentido, é preciso temperar a soberania popular em prol de uma vontade maior da Constituição (HESSE, 1995). Como se sabe, não há direitos ou princípios absolutos (a exemplo do próprio direito à vida, que comporta ponderação)¹⁴.

E se até mesmo o direito à vida pode ser relativizado, não se pode aceitar a profissionalização da política no Poder Legislativo, sob o argumento da mesma estar amparada e legitimada pela soberania popular.

Se este princípio fosse suficiente para justificar reeleições sucessivas, elas aconteceriam em qualquer cargo eletivo, e não só no âmbito do Legislativo, mas não é o que ocorre. Isso porque, quando está em pauta o Poder Executivo, já se pode hoje, plenamente, constatar a relativização da soberania popular em face da impossibilidade de mais de uma reeleição.

Ou seja, mesmo que o povo quisesse, não poderia escolher um Presidente, Governador ou Prefeito três vezes seguidas, pois a Constituição veda nestes casos o terceiro mandato consecutivo. Logo, até por uma ideia de paridade, não há porque imaginar tratamento distinto em relação ao Poder Legislativo.

Além dessas características que compõem o rol das cláusulas que foram petrificadas expressamente pelo art. 60, § 4º, da CF/88, é possível listar outras que decorrem do próprio sistema constitucional. Vejamo-las:

- **Personalíssimo** – trata-se de característica que tem por finalidade resguardar a legitimidade do voto autêntico, por isso mesmo não se cogita, à luz do ordenamento jurídico, a possibilidade de alguém se fazer substituir, no exercício do direito do voto, por procuração ou correspondência.

¹⁴ Mesmo sendo o direito à vida da maior importância (afinal, dele decorrem os demais), várias são as situações em que o ordenamento jurídico admite sua relativização, a exemplo da própria previsão constitucional da pena de morte em caso de guerra declarada. No âmbito da legislação infraconstitucional, o Código Penal brasileiro, além da legítima defesa e do estado de necessidade, ainda admite, a título ilustrativo, o aborto terapêutico (ou necessário - quando há risco de morte para a mãe), bem como o aborto sentimental (ou humanitário - aquele decorrente de estupro).

- **Obrigatório** – insta salientar que a obrigação constitucional é de comparecimento para o voto, com a certificação da presença no local, bem como de manifestação de alguma opção na urna, já que o conteúdo do voto é livre.

Nos termos da Lei Maior, o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de dezoito anos e facultativos para os analfabetos, maiores de setenta, e para os jovens de dezesseis e dezessete anos. Assim, para os maiores de dezoito e menores de setenta anos, desde que alfabetizados, o voto será obrigatório. A facultatividade estará presente para os analfabetos, para os maiores de setenta e para todos aqueles que sejam menores de dezoito e maiores de dezesseis anos (CUNHA JÚNIOR, 2016a, p. 698).

Importante registrar, ainda, que a característica da obrigatoriedade do voto não constitui cláusula pétrea, já que não veio prevista expressamente no art. 60, § 4º, II, da CF/88. Portanto, como o voto obrigatório não constitui cláusula petrificada do nosso texto, essa obrigatoriedade pode ser afastada, desde que este afastamento se dê por emenda constitucional.

É que se, por um lado, o fato do voto obrigatório não constituir cláusula pétrea faz com que seja possível a implementação do voto facultativo no Brasil (e, de fato, isso é plenamente admissível), por outro lado, isso não significa que esse implemento possa se dar por meio de uma lei. E não pode um motivo muito simples. Vejamos.

Quem determina a obrigatoriedade do voto em nosso sistema político é a Constituição Federal, logo, uma lei jamais poderia alterar uma determinação que emana do próprio texto constitucional. Assim, diante dessa constatação, para que o voto facultativo pudesse ser instaurado em nosso País, seria necessária uma emenda constitucional devidamente aprovada com todas as formalidades inerentes ao seu procedimento.

- **Livre** – embora exista a obrigação de comparecer à urna para votação, o cidadão tem total liberdade para se comportar da forma que melhor lhe aprouver diante das opções que lhe são apresentadas. Assim, tanto pode escolher qualquer dos candidatos que estão na disputa, como pode fazer a opção de não escolher nenhum deles, votando em branco ou nulo.

- **Escrutínio** – finalmente, se voto é o ato por meio do qual se exercita o direito de sufrágio, escrutínio, por sua vez, é o modo, a forma, a maneira, através da qual é

exercido o direito de voto. Nessa perspectiva, o escrutínio pode ser classificado de duas formas, a saber: público ou secreto.

Essas distinções conceituais foram formuladas a partir de uma pesquisa bibliográfica, ou seja, foram desenvolvidas com base em material que já foi elaborado anteriormente, constituído, sobretudo, por livros e artigos científicos (GIL, 2002, p. 44).

Estabelecidas as referidas distinções, passa-se agora à análise dos direitos políticos positivos. Na seara desses direitos, serão analisados os direitos ativos (relacionados com a capacidade eleitoral ativa) e os direitos passivos (estes, por sua vez, atrelados à noção de capacidade eleitoral passiva).

4.2 DIREITOS POLÍTICOS POSITIVOS

Os direitos políticos positivos podem ser identificados a partir de normas constitucionais de ampliação, que fomentam o exercício da cidadania, habilitando o cidadão tanto para votar quanto para ser votado.

4.2.1 Ativos

Os direitos políticos ativos são aqueles que investem o cidadão da capacidade eleitoral ativa, vale dizer, do direito votar. Ocorre que, para exercer o direito de voto, o sujeito precisa ter o documento comprobatório da sua condição de cidadão, qual seja, o título de eleitor, que é adquirido mediante o alistamento.

Por isso, para que esse direito possa efetivamente ser exercido, o indivíduo precisa preencher as chamadas condições de alistabilidade. Pela letra da Constituição Federal, tais condições são: nacionalidade brasileira; idade mínima de 16 anos; e não ser conscrito durante o serviço militar obrigatório.

Impende pontuar que a condição da nacionalidade brasileira é uma regra. É dizer, ordinariamente, brasileiros natos e naturalizados, apenas, podem alistar-se como eleitores perante a Justiça Eleitoral.

A regra, portanto, é que estrangeiros não podem exercer os direitos políticos, somente os nacionais. Ocorre que toda regra possui exceção (que apenas vem no

sentido de confirmá-la). E aqui existe uma única exceção, que é a figura do “quase nacional”.

O “quase nacional” (expressão do próprio STF) é o indivíduo português equiparado a brasileiro e amparado pelo pacto da reciprocidade, que tem suporte no art. 12, § 1º, da CF. Este dispositivo anuncia que, aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta Constituição.

Noutras palavras, se lá em Portugal, brasileiros puderem titularizar direitos que sejam inerentes aos portugueses, aqui no Brasil, portugueses também poderão titularizar direitos próprios dos brasileiros (no caso, brasileiros naturalizados).

Esse tratamento recíproco está assegurado pelo Tratado de Cooperação, Amizade e Consulta entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa. Assim, caso o cidadão português passe a residir de modo permanente no Brasil, querendo ser amparado pela reciprocidade, ele deverá dirigir requerimento ao Ministério da Justiça solicitando a equiparação de direitos (BRASIL, 2004).¹⁵

Dessa maneira, preenchidos esses requisitos e atendidas as demais condições fixadas pela lei eleitoral, poderá este estrangeiro (apenas equiparado a brasileiro) se alistar como eleitor, votar e, eventualmente, ser votado (para aqueles cargos que não sejam privativos de brasileiros natos).

Vale frisar que, em nosso território, é possível a existência dos dois tipos de portugueses: os que podem e os que não podem ser considerados titulares de direitos políticos. Isso acontece pelo fato de que nem todos os portugueses que aqui se encontram formulam requerimento perante o Ministério da Justiça solicitando o amparo da reciprocidade.

Finalmente, não se deve esquecer que esta é a única hipótese em que um estrangeiro pode se alistar como eleitor. Além deste caso, não existe outra exceção.

¹⁵ Segundo o STF, no Ext 890, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 5-8-04, DJ de 28-10-04: "A norma inscrita no art. 12, § 1º da Constituição da República - que contempla, em seu texto, hipótese excepcional de quase-nacionalidade - não opera de modo imediato, seja quanto ao seu conteúdo eficaz, seja no que se refere a todas as consequências jurídicas que dela derivam, pois, para incidir, além de supor o pronunciamento aquiescente do Estado brasileiro, fundado em sua própria soberania, depende, ainda de requerimento do súdito português interessado, a quem se impõe, para tal efeito, a obrigação de preencher os requisitos estipulados pela Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre brasileiros e portugueses."

Já em relação aos conscritos, aqueles que estão no serviço militar obrigatório, como visto, a Constituição proíbe que eles se alistem. Lembre-se que não se deve generalizar e confundir o conscrito com qualquer militar. Isso porque os militares de carreira (aqueles que não são conscritos, ou seja, que não fazem parte do serviço obrigatório), estes não só podem, como devem, se alistar perante a Justiça Eleitoral.

Cabe ressaltar ainda que o Texto de Outubro coloca como inalistáveis (aqueles que não podem se alistar como eleitores) os estrangeiros e os conscritos (CF, art. 14, § 2º). A essa lista acrescentam-se também, naturalmente, os menores de dezesseis anos.

Evoluindo no raciocínio, conforme já referido, ainda segundo a previsão do Texto Maior (art. 14, § 1º, I e II, “a”, “b” e “c”), o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de dezoito anos e facultativos para os analfabetos, os maiores de setenta e para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

4.2.2 Passivos

Já os direitos políticos passivos, por sua vez, são aqueles que investem o cidadão da capacidade eleitoral passiva, é dizer, do direito de ser votado.

Ocorre que, do mesmo modo que para o exercício da capacidade eleitoral ativa foi exigido o preenchimento das condições de alistabilidade, em igual sentido, para o exercício da chamada capacidade eleitoral passiva também será exigido o preenchimento de condições, só que, dessa vez, chamadas condições de elegibilidade.

Assim, para que determinado sujeito possa se eleger a um cargo público, além de ter de preencher todas as condições de elegibilidade, não poderá incidir em nenhuma das inelegibilidades, nem nas hipóteses de privação dos direitos políticos (MENDES; BRANCO, 2016, p. 760).

Nessa linha de raciocínio, à luz do art. 14, § 3º, da CF/88, são condições de elegibilidade, na forma da lei:

– **Nacionalidade brasileira**

Ora, se o inciso III desse mesmo dispositivo já faz referência ao alistamento eleitoral como uma das condições de elegibilidade, desnecessária a inserção do

requisito de nacionalidade brasileira, visto que uma das próprias condições de alistabilidade é ser brasileiro. Ou seja, este requisito já poderia ser considerado implícito na condição do inciso III.

Ressalte-se que esta condição (nacionalidade brasileira) é uma regra que, como tal, comporta exceção, qual seja, aquela relacionada ao português equiparado a brasileiro (“quase nacional”, nas palavras do próprio STF, como já mencionado).

É que, como lá em Portugal o brasileiro com residência permanente no país pode ter título de eleitor, votar e eventualmente ser votado (ao menos para as eleições regionais), em nome da reciprocidade, aqui no Brasil, portugueses também poderão ostentar os mesmos direitos, desde que não sejam privativos de brasileiros natos, conforme ressalva o próprio texto constitucional.

Registre-se que esta é a única exceção à condição de nacionalidade brasileira para o exercício da capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado).

– **Pleno exercício dos direitos políticos**

Estar na plenitude do gozo ou exercício dos direitos políticos é uma condição de elegibilidade extremamente importante, afinal, de nada adianta o sujeito ter título de eleitor, preencher todas as demais condições para ser eleito, se estiver com os seus direitos políticos perdidos ou suspensos.

Assim, ter pleno exercício dos direitos políticos significa não incidir em nenhuma das hipóteses de perda e suspensão identificadas no art. 15 da Constituição de 1988.

– **Alistamento eleitoral**

Segundo esta condição, um dos requisitos para ser eleito é ser eleitor. Assim, para poder ser votado, primeiro, é preciso poder votar. A partir dessa constatação, é possível concluir, com segurança, que nem todo eleitor pode ser eleito, muito embora todo eleitor necessite, antes, ser um eleitor.

Exemplos de eleitores que não podem ser eleitos são os analfabetos e os jovens de dezesseis e dezessete anos. Isso porque, embora gozem da capacidade eleitoral ativa (direito de votar), não preenchem as demais condições para o exercício da capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado) ou incidem em algumas das hipóteses de inelegibilidade.

Importante destacar que, conforme previsão expressa do texto constitucional, não podem se alistar como eleitores os estrangeiros, e, durante o serviço militar obrigatório, os conscritos.

– Domicílio eleitoral na circunscrição

Sobre essa condição de elegibilidade, é preciso advertir que domicílio eleitoral não se confunde com domicílio civil. Domicílio civil é o local onde a pessoa mantém residência com *animus* definitivo, vale dizer, com a intenção de morar.

Já o domicílio eleitoral, por sua vez, é o local onde a pessoa está inscrita perante a justiça eleitoral, ou seja, é a sede política do cidadão. É a localidade perante a qual está vinculado o seu título de eleitoral.

Questão interessante é se o domicílio eleitoral da pessoa pode ser distinto do seu domicílio civil. A resposta, segundo entendimento cristalizado pelo próprio Tribunal Superior Eleitoral, é positiva, porém com ressalvas.

Para que a pessoa tenha domicílio civil em Salvador e domicílio eleitoral em Poções (município do interior do Estado da Bahia), por exemplo, é preciso que reste comprovada a existência de algum vínculo familiar, afetivo, empresarial, comercial, profissional, patrimonial, funcional etc. Essa exigência visa combater as mudanças de domicílios eleitorais em vésperas de eleições com o fim eminentemente eleitoreiro, prática que vem sendo combatida pela Justiça e pelo Ministério Público Eleitoral.

– Filiação partidária

A filiação partidária se apresenta como uma condição de elegibilidade já que no Brasil não se admite a chamada candidatura autônoma ou avulsa. Entretanto, é necessário pontuar que este requisito também admite exceção. Trata-se de hipótese rara, é verdade, mas existe. É o caso do militar¹⁶ que conta com mais de dez anos de serviços (CF, art. 14, § 8º):

¹⁶ De fato, dúvidas não restam que o militar da ativa não pode se dedicar ao exercício de atividade partidária (CF, art. 142, V). Porém, neste primeiro caso, contando o militar com menos de dez anos de serviço, o mesmo deverá ir para a inatividade. Não estando mais na ativa, não permanecerá nenhum impedimento para que este militar exerça a atividade político-partidária, e, inclusive, se filie a um partido. Já na segunda situação, caso o militar alistável (não conscrito) conte com mais de dez anos de serviço, o dispositivo constitucional prevê que este sujeito seja agregado pela autoridade superior, só passando para a inatividade no ato da diplomação, caso venha a ser eleito. Ora, pela própria ordem cronológica dos acontecimentos, percebe-se que este indivíduo somente passará para a inatividade depois de eleito, quando for diplomado. Ou seja, isso quer dizer que quando ele foi eleito ele ainda estava na atividade, tendo sido apenas agregado pela autoridade superior.

O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

I - se contar com menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II - se contar com mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

– **Idade mínima de:**

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz.

d) dezoito anos para Vereador.

Vale ressaltar que essas idades mínimas devem ser comprovadas na data da posse, com exceção da idade para o cargo de Vereador, cuja comprovação deve se dar na data do pedido do registro de candidatura. Confirmando, esse também é entendimento consolidado pelo Tribunal Superior Eleitoral (de que, em regra, a idade mínima para o cargo eletivo haverá de ser comprovada no momento da posse). Essa previsão, inclusive, está consolidada na Lei federal n. 9.504/97 (que estabelece normas para as eleições), em seu art. 11, § 2º. Importante frisar que, como exceção (para Vereador), a Lei n. 13.165, de 2015, trouxe nova redação para o § 2º do art. 11 da Lei n. 9.504/97. (BRASIL, 2007)¹⁷

Olhando para as condições de elegibilidade, não se identifica no rol constitucional exigências absurdas ou insuperáveis a justificar a falta de participação popular (CAPPELLETTI, 1999, p. 100) na disputa eleitoral.

Se essas condições são tranquilamente atingíveis, certamente, os motivos que afastam o cidadão das candidaturas aos cargos eletivos são outros. Dentre esses motivos, a disparidade de armas da disputa eleitoral, sem dúvida, é um deles.

De fato, não parece algo razoável e equilibrado imaginar cidadãos comuns concorrerem de modo isonômico a um cargo eletivo contra **supercandidatos**. Os benefícios de quem já está no poder são inúmeros.

¹⁷ Com a alteração, tem-se que a idade mínima constitucionalmente estabelecida como condição de elegibilidade é verificada tendo por referência a data da posse, salvo quando fixada em dezoito anos, hipótese em que será aferida na data-limite para o pedido de registro. Ou seja, para o cargo de Vereador a idade mínima deverá ser comprovada na data-limite para o pedido de registro.

Como exemplos desses superpoderes, é possível citar: a) o financiamento das campanhas eleitorais; b) a ampla visibilidade conferida pelo exercício do mandato parlamentar; c) maior poder de barganha junto aos detentores do poder econômico; d) possibilidade de conquistar apoio político por intermédio da própria atividade parlamentar, como apresentação de emendas, atendimento às demandas dos Prefeitos, Vereadores e lideranças; e) privilégio de contar com o custeio das despesas do gabinete pelo erário, dentre outros. Isso sem falar dos casos de fraudes, ilegalidades e atos de corrupção.

Nesse sentido, dúvidas não restam que o atual modelo vigente tem aprofundado, cada vez mais, a distância entre as pessoas e a política. Elas enxergam o departamento tão dissociado de suas realidades que não só, em muitos casos, desconhecem os seus representantes (até porque, na maioria das vezes, não se sentem por eles representadas), como sequer cogitam a possibilidade de ocupar este lugar e passar a representar.

4.3 DIREITOS POLÍTICOS NEGATIVOS: INELEGIBILIDADES, PERDA E SUSPENSÃO

Direitos políticos negativos são normas constitucionais de restrição que limitam o exercício da cidadania. Tais direitos estão divididos nos institutos das inelegibilidades (afetando a capacidade eleitoral passiva do sujeito) e da perda e suspensão (inviabilizando o próprio exercício dos direitos políticos, atingindo tanto a capacidade eleitoral ativa quanto a capacidade eleitoral passiva).

Passa-se, agora, para o estudo de cada uma dessas situações jurídicas.

4.3.1 Inelegibilidades

Como o próprio nome sugere, as inelegibilidades são limitações constitucionais que impedem o cidadão do direito político de ser votado.

À luz do art. 14, § 9º, da *Lex Fundamentallis*, tais limitações têm por finalidade proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada a vida pregressa do candidato e a normalidade e legitimidade das

eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

De mais a mais, não se deve confundir **inelegibilidade** com **inalistabilidade**. Pela inelegibilidade, se impede a eleição do sujeito, a possibilidade de vir a ser votado e eleito para assumir um cargo público eletivo. Já pela inalistabilidade, o que se impede é a possibilidade do indivíduo de se alistar como eleitor perante a justiça eleitoral.

Só a título de esclarecimento e complementação, a incompatibilidade, por seu turno, impede o exercício do mandato do candidato já eleito.

Por fim, cabe ressaltar que a Constituição consagra algumas hipóteses de inelegibilidades que serão aqui estudadas, porém abre margem para que lei complementar defina outras modalidades que assegurem o seu fim, consoante previsão do já citado art. 14, § 9º, da CF.

Foi justamente com base nessa autorização que foi editada a Lei Complementar 135/2010 (BRASIL, 2010), que alterou a Lei Complementar 64/90 (BRASIL, 1990), ampliando as hipóteses de inelegibilidade relativa.

Em face dessa Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, foram ajuizadas três ações no Supremo Tribunal Federal. Duas Ações Declaratórias de Constitucionalidade e uma Ação Direta de Inconstitucionalidade.

A ADC 29 (BRASIL, STF, 2012) foi ajuizada pelo Partido Popular Socialista (PPS), a ADC 30 (BRASIL, STF, 2012), pelo Conselho Federal da OAB e a ADI 4.578/DF (BRASIL, STF, 2012), pela Confederação Nacional dos Profissionais Liberais. Todas essas ações, para julgamento único, tiveram a relatoria do Min. Luiz Fux.

Os ministros do Supremo Tribunal Federal, na ocasião, realizaram uma análise conjunta das Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs 29 e 30) e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4578). Por maioria de votos, prevaleceu o entendimento em favor da constitucionalidade da lei, que pôde ser aplicada nas eleições daquele ano, alcançando atos e fatos ocorridos antes de sua vigência.

Essa LC n. 135/10 (BRASIL, 2010), vale lembrar, surgiu da iniciativa popular e foi apoiada por mais de um milhão e quinhentas mil assinaturas. Ademais disso,

mereceu aprovação unânime das duas casas do Congresso Nacional depois de longos debates; 513 deputados, 81 senadores, o Congresso Nacional, portanto, em peso, sufragaram esta lei. E mais, ela foi sancionada pela Presidente da República da época (Dilma Rousseff), passando, evidentemente, pelos órgãos técnicos de assessoria do Poder Executivo sem que houvesse um veto a quaisquer de seus dispositivos.

De um modo geral, uma das grandes inovações da lei foi considerar inelegíveis, para qualquer cargo, os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, pela prática de atos considerados violadores da moralidade.

Sintetizando o resultado do julgamento, tem-se que as Ações Declaratórias de Constitucionalidade foram julgadas procedentes e a Ação Direta de Inconstitucionalidade, por sua vez, foi julgada improcedente. Ou seja, por maioria, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a Lei da Ficha Limpa é constitucional.

Na ocasião, votando no sentido da constitucionalidade da norma, disse o Min. Ayres Britto:

Senhor Presidente, eu vejo o exame de validade jurídica da Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010, chamada de Lei da Ficha Limpa, por um único modo possível de exame propriamente jurídico, que é confrontar, comparar a lei com a sua matriz constitucional. A lei não se faz de rogada. Ela diz, desde o seu preâmbulo, desde a sua ementa, que se destina a atender a convocação do § 9º do artigo 14 da Constituição Federal em matéria de inelegibilidade. O pedigree da lei não começa com ela mesma, começa com a Constituição: o § 9º do artigo 14 de que ela é serviente. (...) Com esse comando, a Constituição homenageou um dos valores hoje universalmente consagrados. Há três valores, em rigor, planetariamente consagrados como signo de evolução cultural e maturidade política de um povo. Esses três valores são: a democracia, o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a moralidade na vida pública. São três valores que todo o povo de democracia consolidada, de cultura avançada, todo o povo que se preza na sua experiência histórica consagra e proclama como conteúdo de norma de direito positivo. A nossa Constituição, portanto, merece esse elogio por haver homenageado o princípio - vou chamar da moralidade porque, para mim, a probidade administrativa é um dos conteúdos do princípio da moralidade. Mas a Constituição falou de probidade administrativa em separado, como se fosse algo distinto do princípio da moralidade, por uma razão perfeitamente compreensível: a probidade administrativa foi tratada com especial carinho, com especial apreço, com especial valoração pela nossa Carta Magna. (...) Por que a Constituição reagiu por modo tão drástico, tão severo à violação da probidade

administrativa? Porque a nossa tradição administrativa política não é boa - muito pelo contrário - nessa matéria de respeito a bens e valores públicos. Lembro-me, Ministro Celso de Mello, de um trocadilho muito bem posto por Padre Antônio Vieira sobre os governadores-gerais. Ele disse assim: os governadores chegam pobres às Índias ricas - o Brasil era chamado de Índias Ocidentais por causa do erro de Colombo - e retornam ricos das Índias pobres. Ou seja, eles saqueavam o tesouro, o erário, os valores aqui deste nosso País, desta nossa Colônia. E Ulisses Guimarães, numa frase também muito bem colocada, disse: A corrupção é o cupim da República. A nossa tradição, portanto, é péssima em matéria de respeito ao erário. Muito bem. Então, a nossa Constituição só merece aplauso por essa norma em defesa do princípio da moralidade e, mais de perto, em defesa de um dos conteúdos, talvez, o mais eminente dos conteúdos do princípio da moralidade, que é a probidade administrativa (BRASIL, 2012).

Pela própria disciplina do Texto Maior (art. 14, §§ 4º ao 7º), as inelegibilidades podem ser divididas em **absolutas** ou **relativas**. É o que se passará a estudar agora.

As inelegibilidades absolutas são aquelas que vedam a eleição do sujeito para qualquer cargo eletivo. Além disso, como pode ser identificado pelo peso do próprio nome (absolutas), não podem ser previstas em lei, mas apenas na própria Constituição. A previsão é do art. 14, § 4º.

Segundo esse dispositivo, são inelegíveis (leia-se, absolutamente inelegíveis) os inalistáveis e os analfabetos. Inalistáveis, conforme já estudado, são aqueles que não preenchem as condições de alistabilidade. Nesta linha de inteligência, à luz do art. 14, § 2º, da Lei Maior, não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o serviço militar obrigatório, os conscritos.

Assim, é possível concluir que são absolutamente inelegíveis os **estrangeiros**, os **conscritos** (esses dois primeiros inalistáveis), bem como os **analfabetos** (estes últimos inelegíveis, porém alistáveis).

Nesse sentido, são, ao mesmo tempo, inalistáveis e inelegíveis (absolutamente) os estrangeiros e os conscritos. Isso porque os analfabetos, embora inelegíveis, são alistáveis. Noutras palavras, apesar de não poderem ser votados, podem votar, desde que estejam alistados perante a justiça eleitoral (lembrando que este voto, assim como o alistamento, é facultativo para essas pessoas).

As **inelegibilidades relativas**, por sua vez, privam os cidadãos de serem eleitos apenas para alguns cargos eletivos. Além disso, como o próprio nome (mais suave do

que o anterior) sugere, tais hipóteses podem tanto estar previstas no texto da Constituição, como serem ampliadas por lei complementar.

As espécies de inelegibilidades constitucionalmente previstas estão disciplinadas nos parágrafos 5º, 6º e 7º da CF/88. Parte-se, agora, para o enfrentamento de cada uma delas, ressaltando que as duas primeiras se aplicam aos chefes do Poder Executivo e a última, ao parente do chefe deste Poder:

- Vedação ao terceiro mandato consecutivo – CF, art. 14, § 5º

À luz do dispositivo em comento, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos, poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

A ideia aqui é que os chefes do Poder Executivo só podem ter dois mandatos subsequentes. Esta cláusula, portanto, admite apenas e tão somente uma reeleição, o que não impede que estes agentes políticos possuam mais de dois mandatos, desde que seja de maneira alternada.

Dada a especificidade do instituto e pertinência temática, no último capítulo deste trabalho científico será retomado o estudo da reeleição no âmbito do Poder Executivo.

- Desincompatibilização – CF, art. 14, § 6º

De acordo com a previsão constitucional que consagra essa inelegibilidade relativa, para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

Assim, novamente Chefes do Poder Executivo, para se candidatarem a outros cargos eletivos, devem se desincompatibilizar num período de até seis meses antes das eleições.

Foi o que ocorreu com o ex-governador do Rio de Janeiro, Anthony Garotinho, que, com o objetivo de disputar as eleições para Presidente da República no ano de 2002, teve que renunciar ao cargo de Governador que ocupava num prazo de seis meses antes do pleito.

Impende pontuar que o instituto da desincompatibilização só se aplica caso o Chefe do Poder Executivo deseje se candidatar a outro cargo, pois caso queira se reeleger (portanto, para o mesmo cargo que ocupa, obviamente), não precisará renunciar ao respectivo mandato no prazo mencionado.

Assim aconteceu com o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, com o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com a ex-presidente Dilma Rousseff, dentre outros tantos, que se reelegeram no Poder Executivo, sem precisar deixar o cargo.

Novamente, insta salientar que o instituto da desincompatibilização não se aplica aos Vices. Exemplo recente desta não aplicação ocorreu na Cidade do Salvador, cujo Vice-Prefeito, à época, o jurista e professor Edvaldo Brito, para disputar as eleições de 2010, quando concorreu a uma vaga no Senado Federal, não teve que se desincompatibilizar do seu cargo na Prefeitura da capital baiana. Também em 2012, quando concorreu para Vereador ainda no cargo de Vice, não precisou se desincompatibilizar.

- Inelegibilidade reflexa – CF, art. 14, § 7º

Finalmente, passa-se agora para a análise da privação que não mais toca o Chefe do Poder Executivo, conforme já sinalizado, mas sim os seus parentes. É a chamada inelegibilidade reflexa.

Segundo o dispositivo supracitado, são inelegíveis no território de jurisdição do titular (melhor seria ter falado em “circunscrição”), o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

Trata-se de previsão por demais extensa e que, justamente por isso, é mais bem visualizada a partir de exemplos concretos.

Antes de partir para o enfrentamento dos exemplos, à luz do livro das sucessões no campo do Direito Civil, listaremos abaixo quais são esses parentes até o segundo grau a que se refere o texto constitucional. São eles:

Descendentes em linha reta: filhos e netos. Ascendentes em linha reta: pais e avós. Na linha colateral: irmãos. Descendentes por afinidade até o segundo grau:

genro, nora, enteado(a) e cônjuges dos netos. Ascendentes por afinidade até o segundo grau: sogro, sogra, padrasto, madrastra e avós do cônjuge. Na linha colateral por afinidade: cunhados.

Vamos aos exemplos. Imagine-se a situação do Município de Salvador. O Prefeito ACM Neto foi eleito no ano de 2012 e reeleito no ano de 2016. Pergunta-se: sua irmã poderia ter sido candidata à Vereadora da capital baiana no ano de 2016 quando Neto, sem sair do cargo de Prefeito (porque desnecessário), era candidato à reeleição?

A resposta é negativa, pois, conforme previu o art. 14, § 7º, os irmãos, como parentes de segundo grau (dentre outros parentes de Chefes do Poder Executivo) são inelegíveis no território de jurisdição do titular.

Assim, no exemplo mencionado, o território de Neto é o Município de Salvador, portanto, os seus parentes mencionados no artigo não podem se eleger para nenhum cargo nesta cidade enquanto ele for o titular.

Logo, caso sua irmã quisesse disputar as eleições em 2016 para Vereadora – ou até para Prefeita – de Lauro de Freitas, Camaçari, Candeias, Simões Filho (algumas cidades da Região Metropolitana de Salvador, por exemplo), não haveria impedimento algum.

Outra pergunta: será que, em 2018, sua irmã (ou quaisquer parentes previstos na norma) poderia ter sido eleita Deputada Estadual pelo Estado da Bahia? Sim. É que, embora até viesse a receber votos na cidade de Salvador, para ser eleita Deputada Estadual ela certamente seria votada também em outros municípios baianos, e não só na capital. O que a Constituição veda é que o parente seja eleito para um cargo recebendo votos apenas e tão somente no território de jurisdição do titular chefe de Poder Executivo.

Foi exatamente isso que aconteceu com a esposa (à época) do ex-prefeito de Salvador, João Henrique, no ano de 2016, quando ela se elegeu Deputada Estadual, estando o marido no cargo de Prefeito da capital.

Assim, o parente do Prefeito pode ser eleito para qualquer cargo eletivo, desde que não o de Vereador do Município em que seu familiar é o Chefe do Executivo.

Numa segunda situação, veja-se agora o caso de Rui Costa, Governador do Estado da Bahia, e de sua esposa, Aline Peixoto. Rui foi eleito em 2014. Pergunta-se: poderia sua esposa, em 2016, candidatar-se à prefeitura de Salvador?

A resposta é negativa, pois o território de jurisdição do seu parente titular de chefia do Executivo é todo o Estado da Bahia, e a Cidade do Salvador está localizada dentro desse território. Assim, não poderia a primeira dama do Estado se eleger nem para Prefeita e nem para Vereadora de nenhum dos 417 municípios baianos, de Abaíra a Xique-Xique.

Do mesmo modo, em 2018, Aline Peixoto não poderia ter sido candidata, pelo Estado da Bahia, a Deputada Estadual, a Deputada Federal, nem a Senadora da República, pois, pela Bahia, a candidata apenas receberia votos no território de jurisdição do seu parente titular do Executivo.

Confirmando o raciocínio esposado no exemplo acima, vale registrar que, à luz da Resolução nº 19.970/1997 do TSE (BRASIL, 1997), essa regra proibitiva quanto ao cônjuge e parentes do Governador alcança também os cargos de Deputado Federal e Senador nas vagas do próprio Estado, pois, no que se refere às eleições para estes cargos, cada Estado e o Distrito Federal constituem uma circunscrição eleitoral.

Entretanto, caso desejasse sair candidata a qualquer desses cargos por outro Estado, não haveria impedimento algum, já que estaria fora da jurisdição do Governador Rui Costa, seu parente.

Importante registrar que essa regra também se aplica para aqueles que eventualmente tenham ocupado, em substituição, o cargo de chefe do Poder Executivo nos seis meses anteriores ao pleito.

Assim, os parentes daquele que substituiu o Prefeito, Governador ou Presidente nos seis meses que antecedem a eleição ficarão também inelegíveis no território de jurisdição do titular da chefia do Executivo.

Para concluir o raciocínio à luz do exemplo anterior, recebendo votos no Estado da Bahia, Aline Peixoto apenas poderia ser candidata a Presidente da República, pois, neste caso, a disputa pelos votos aconteceria também em todos os outros Estados-membros brasileiros.

Por último, vamos imaginar um exemplo envolvendo a ex-presidente da

República Dilma Rousseff, eleita para chefiar o Poder Executivo federal no ano de 2010 e reeleita em 2014.

Pergunta-se: caso a filha da ex-presidente Dilma desejasse se candidatar ao cargo de Vereadora ou Prefeita de determinado município brasileiro em 2012, por exemplo, seria possível?

A resposta é negativa. Isso porque todos os municípios brasileiros estão dentro da jurisdição da ex-presidente.

Ainda, caso sua filha desejasse se candidatar, em 2014, a Governadora, Deputada Estadual, Deputada Federal ou Senadora da República, por qualquer Estado-membro brasileiro ou pelo Distrito Federal, seria possível?

A resposta aqui, como não poderia deixar de ser, também é negativa. O motivo é simples: todos os Estados da Federação, assim como o Distrito Federal, estão contidos no território nacional.

Nesse sentido, os parentes do Presidente da República não podem ser eleitos para nenhum cargo dentro do território brasileiro.

Finalizando, após essas ponderações, pergunta comumente feita é: por que Paulo Souto era Governador do Estado da Bahia e Fábio Souto (seu filho) foi eleito Deputado Federal por este mesmo Estado?

Na verdade, Fábio não foi eleito, mas sim reeleito, o que torna legítima a situação. Essa legitimidade, inclusive, pode ser comprovada pela própria leitura da parte final do § 7º do art. 14, quando, consagrando a inelegibilidade do parente, excepciona: “salvo se já for titular de mandato eletivo e candidato à reeleição”.

Assim, a situação é admitida porque Fábio Souto se tornou Deputado Federal antes de seu pai, Paulo Souto, se eleger Governador do Estado da Bahia. Nessa esteira, identifica-se que Fábio já era titular do mandato de Deputado e apenas estava sendo candidato à reeleição.

Outra situação que também seria plenamente admitida consiste na hipótese de dois parentes se candidatarem ao mesmo tempo, um para a Chefia do Executivo e o outro para um cargo no Poder Legislativo. Neste caso, não há nenhum impedimento, porque ninguém ainda é titular de nada.

Ademais, está assentado que a jurisprudência dos Tribunais brasileiros (STF e TSE, por exemplo) já reconhece as uniões homoafetivas como entidades familiares que gozam de ampla proteção constitucional (BRASIL, STF, 2011).

Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral já impediu a candidatura de uma mulher em determinado município brasileiro, com base no instituto da inelegibilidade reflexa, pelo fato da mesma ser companheira da titular do Poder Executivo local.

Situação interessante diz respeito à possibilidade (ou não) dos parentes se candidatarem em um novo Município criado por desmembramento de outro anteriormente existente, nos termos do art. 18, § 4º, da CF/88.

O entendimento que prevalece é no sentido da impossibilidade. Assim, o cônjuge e os demais parentes listados na Constituição não poderão se candidatar, por exemplo, à chefia do Executivo no Município recém-criado.

Em igual sentido, aquele que já foi Prefeito do Município de origem por duas vezes (eleito e reeleito) também não poderia se candidatar para ser chefe do Poder Executivo desse novo Município, sob a pena de exercer três mandatos de Prefeito seguidos, violando a Constituição Federal em seu art. 14, § 5º. Essa proibição, inclusive, encontra amparo na posição do STF de não aceitação da figura do “prefeito itinerante” ou “prefeito profissional”.

Isso porque, no bojo do RE 637.485, cuja relatoria coube ao Ministro Gilmar Mendes, o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, STF, 2013) decidiu que o sujeito que já tenha sido Prefeito por duas vezes torna-se inelegível para um terceiro mandato, ainda que por um Município diferente.

Em face da importância do julgado e da sua total conexão com a essência do espírito republicano, que inspira e norteia este trabalho à luz da ideia de alternância e renovação, vale a transcrição do excerto:

O instituto da reeleição tem fundamento não somente no postulado da continuidade administrativa, mas também no princípio republicano, que impede a perpetuação de uma mesma pessoa ou grupo no poder. O princípio republicano condiciona a interpretação e a aplicação do próprio comando da norma constitucional, de modo que a reeleição é permitida por apenas uma única vez. Esse princípio impede a terceira eleição não apenas no mesmo Município, mas em relação a qualquer outro Município da federação. Entendimento contrário tornaria possível a figura do denominado 'prefeito itinerante' ou do 'prefeito profissional', o que, claramente é incompatível com esse princípio, que também traduz um postulado de temporariedade/alternância do exercício do

poder. Portanto, ambos os princípios - continuidade administrativa e republicanismo - condicionam a interpretação e a aplicação teleológicas do art. 14, § 5º, da Constituição. O cidadão que exerce dois mandatos consecutivos como prefeito de determinado Município fica inelegível para o cargo da mesma natureza em qualquer outro Município da federação (BRASIL, STF, 2012).

Finalmente, com o objetivo de evitar a burla do sistema eleitoral, o STF editou a Súmula Vinculante nº 18 (BRASIL, STF, 2009), dispondo que a dissolução da sociedade ou do vínculo conjugal, no curso do mandato, não afasta a inelegibilidade prevista no § 7º do art. 14 da Constituição Federal.

Assim, no exemplo do Município de Salvador, tendo o Prefeito da época, João Henrique, se separado da sua esposa Maria Luiza, e já estando no segundo mandato, não poderia ela, por exemplo, disputar as eleições para tentar assumir o cargo de Prefeita da capital baiana, pois encontraria obstáculo na Súmula Vinculante nº 18 (BRASIL, STF, 2009), do STF.

Vale salientar que no RE 446.999 (Rel. Min. Ellen Graice, DJ de 09/09/2005) (BRASIL, STF, 2005), o STF firmou entendimento no sentido de que se a separação de fato se consolida antes do início do mandato eletivo pelo chefe do Executivo, ainda que o divórcio seja posterior e ocorra no curso do mandato, não há incidência da chamada inelegibilidade reflexa, visto que não se trata de perpetuação de grupo familiar no poder.

Noutra situação, se o chefe do Poder Executivo vem a óbito no curso do mandato, a viúva, por força da Súmula Vinculante nº 18 (BRASIL, STF, 2009), agora não será mais inelegível no território de jurisdição do ex-titular do Executivo, agora falecido. Esse é o entendimento mais recente conforme jurisprudência do STF.

Com o Pretório Excelso, a inelegibilidade do art. 14, § 7º, da Constituição não alcança o cônjuge supérstite (sobrevivente, viúvo) quando o falecimento tiver ocorrido no primeiro mandato, com regular sucessão do Vice-Prefeito, e tendo em conta a construção de novo núcleo familiar.

Assim, a Súmula Vinculante nº 18, do STF (BRASIL, STF, 2009), não se aplica aos casos de extinção do vínculo conjugal pela morte de um dos cônjuges (BRASIL, STF, 2014).

Demais de tudo isso, vale lembrar que o TSE passou a admitir, no mesmo território de jurisdição, a elegibilidade, para qualquer cargo, do cônjuge (ou companheiro) e dos parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, dos titulares de chefias do Poder Executivo que renunciarem aos respectivos mandatos em até seis meses antes da eleição, quando forem reelegíveis.

De modo mais elucidativo, tem-se que: se o chefe do Executivo está no primeiro mandato (portanto, ainda é reelegível) e se desincompatibiliza em até seis meses antes do pleito, os parentes se tornam elegíveis no mesmo território de circunscrição, inclusive para a chefia do Poder Executivo.

A ideia é: se o titular poderia ter mais um mandato e abre mão dessa prerrogativa, qualquer parente pode tentar exercer este mandato em seu lugar. Portanto, nessa situação, os parentes podem se candidatar a qualquer cargo dentro da circunscrição.

Por outro lado, se o chefe do Executivo já está no exercício do seu segundo mandato e não tem mais direito de ir à reeleição (não é mais reelegível), caso ele renuncie ao cargo seis meses antes do próximo pleito eleitoral, os seus parentes até se tornam elegíveis, porém não para o cargo de chefe do Poder Executivo.

Assim, poderão disputar os outros cargos da circunscrição, menos aquele que antes era ocupado pelo parente antes da renúncia. Nesta última situação narrada acima, se isso acontece num Município, por exemplo, os parentes até poderiam disputar os cargos de Vereadores, mas não mais poderiam pleitear o cargo de Prefeito.

4.3.2 Perda e suspensão

Finalizando o estudo dos direitos políticos negativos (normas constitucionais de restrição que limitam o exercício da cidadania), será analisada agora a privação desses direitos através da perda e da suspensão.

Tais institutos, conforme já sinalizado, são limitações excepcionais que neutralizam tanto a capacidade eleitoral ativa quanto a capacidade eleitoral passiva, anulando, assim, os direitos políticos positivos caracterizados pelo direito de sufrágio (votar e ser votado).

De mais a mais, curiosamente, a doutrina aponta que tais privações ainda impedem o indivíduo de participar de eleições sindicais, de dirigir ou ser redator-chefe de jornal ou periódico, de ser investido em cargo público, de participar de atividade partidária, inclusive de comícios e atos de propaganda em recinto aberto ou fechado. Não há que se confundir, porém, cassação, perda e suspensão dos direitos políticos.

Cassação seria uma privação arbitrária, perpetrada contra o indivíduo sem nenhuma base legal e ao arripio da Constituição, como ocorreu em passado remoto e pouco saudoso (períodos de hiato constitucional, antidemocráticos) durante os **anos de chumbo** da ditadura militar.

A perda, por sua vez, é uma privação que não pode ser afastada com o mero decurso do tempo, exigindo, pois, uma atitude por parte do sujeito.¹⁸

Já a suspensão pode ser entendida como uma privação temporária, ou seja, que o simples passar do tempo tem o condão de afastar.

Ocorre que a Magna Carta não aponta, dentre as hipóteses arroladas, quais são os casos de perda e quais os casos de suspensão. Por isso, a despeito de existir alguma divergência, parece haver uma linha de entendimento mais aceita.

Evoluindo, a Constituição Federal consagra em seu art. 15 que é vedada a cassação dos direitos políticos, cuja perda ou suspensão dar-se-á nos seguintes casos:

– **Cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado**

É caso de perda dos direitos políticos. Trata-se de instituto que, inclusive, é também hipótese de perda de nacionalidade aplicada aos brasileiros naturalizados. E como a nacionalidade é uma das condições de alistabilidade, ou seja, é um dos requisitos exigidos para que o sujeito possa adquirir a sua cidadania política, uma vez prejudicada a nacionalidade, prejudicados também ficam os próprios direitos políticos.

Lembre-se que esse cancelamento só poderá ser declarado por uma autoridade judiciária federal, em face de uma **ação de cancelamento de naturalização** movida pelo Ministério Público Federal, em virtude da prática de uma atividade nociva ao interesse nacional.

¹⁸ Se o direito pode ser recuperado mediante uma atitude do sujeito, não nos parece o mais adequado classificar a perda como definitiva ou permanente, o que sugere algo irreversível.

Neste caso, se está diante de uma hipótese de perda, pois a recuperação desses direitos políticos perdidos depende da própria reaquisição da nacionalidade, o que, neste particular, só será possível mediante o ajuizamento de uma ação rescisória (já que o instrumento que privou o indivíduo da nacionalidade foi uma sentença judicial transitada em julgado).

Assim, como o sujeito deverá tomar uma iniciativa – ajuizar a ação rescisória –, não podendo os direitos políticos ser recuperados com o mero decurso do tempo, o caso é de perda, e não de suspensão.

A despeito do silêncio constitucional, é possível apontar, ainda, como mais uma hipótese de perda dos direitos políticos, a segunda modalidade de perda de nacionalidade prevista na CF/88, qual seja, a aquisição de outra nacionalidade fora dos permissivos constitucionais (reconhecimento de nacionalidade originária com base nas leis estrangeiras e por imposição como condição de permanência ou exercício dos direitos civis – CF, art. 12, § 4º, inciso II).

Isso porque, conforme entendimento já sedimentado, a nacionalidade brasileira, como detentora da condição de alistabilidade, é indispensável para a plenitude do gozo dos direitos políticos. Na trilha desse raciocínio, a perda da nacionalidade, por quaisquer de suas hipóteses, implica, inexoravelmente, a perda dos direitos políticos.

E neste segundo caso, se uma decisão (agora administrativa) retira a nacionalidade do sujeito e ele passa à condição de não nacional, invariavelmente não mais poderá continuar no pleno gozo e exercício dos seus direitos políticos.

– Incapacidade civil absoluta

Historicamente, se apresentou como caso de suspensão dos direitos políticos. Não se tratava aqui, por óbvio, da incapacidade civil absoluta decorrente da idade inferior aos dezesseis anos. Até porque, esta mesma idade é o marco temporal mínimo para que alguém possa adquirir os direitos políticos, alistando-se como eleitor perante a justiça eleitoral.

Ora, se com menos de dezesseis anos os direitos políticos ainda nem foram adquiridos, como então poderiam eles sofrer qualquer tipo de privação pelos institutos da perda e da suspensão? Não fazia sentido.

Justamente por isso, registrou-se, durante muito tempo, que a incapacidade civil absoluta aqui mencionada era aquela relacionada à interdição judicial do incapaz.

Alguém que sofreu um acidente, por exemplo, e ficou fora das suas faculdades mentais, não tendo capacidade para exprimir sua vontade, podia, naturalmente, com o decurso do tempo, recuperar a sua sanidade. Assim, do ponto de vista extrajudicial, não precisaria o indivíduo tomar qualquer iniciativa, o que caracteriza a hipótese de suspensão dos direitos políticos.

Juridicamente falando, a suspensão dos direitos políticos ocorria quando, através de uma sentença judicial, o absolutamente incapaz era interditado (CC, artigos 1.767 e 1.779), com base em alguma das hipóteses arroladas no art. 3º do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2002).

Ocorre que, no dia 6 de julho de 2015, foi sancionada a Lei 13.146/2015 (BRASIL, 2015), que institui o Estatuto da Pessoa com Deficiência. A norma foi publicada no dia 7 de julho e entrou em vigor 180 dias após sua publicação, ao final do mês de dezembro de 2015.

Com a inovação, foram revogados todos os incisos do art. 3º do Código Civil, que tinha a seguinte redação:

São absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil: I – os menores de dezesseis anos; II – os que, por enfermidade ou deficiência mental, não tiverem o necessário discernimento para a prática desses atos; III – os que, mesmo por causa transitória, não puderem exprimir sua vontade (BRASIL, 2002).

Também foi alterado o *caput* do comando, passando a estabelecer que "são absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil os menores de 16 anos".

Em suma, pela letra da lei, não existe mais, no sistema privado brasileiro, pessoa absolutamente incapaz que seja maior de idade. Como consequência, não há que se falar mais em ação de interdição absoluta no nosso sistema civil, pois os menores não são interditados.

Todas as pessoas com deficiência, das quais tratava o comando anterior, passam a ser, em regra, plenamente capazes para o Direito Civil, o que visa à sua plena inclusão social, em prol de sua dignidade.

Assim, diante dessas novidades, parece não ter mais sentido a redação do inciso II do art. 15 da CF. Isso porque, como dito, se o absolutamente incapaz, agora, é só o menor de 16 anos (idade esta mínima para a aquisição dos direitos políticos), alguém que nunca adquiriu esses direitos (por não preencher o requisito da idade mínima) não poderia perdê-los ou tê-los suspensos.

É bem verdade que curiosa fica a situação daqueles que não possuem o necessário discernimento para a prática dos seus atos ou que, mesmo por causa transitória, não conseguem exprimir a sua vontade. Antes, pela lei, eram absolutamente incapazes. Agora, pela mesma lei, não recebem essa designação.

A despeito disso, sabe-se que, mesmo sem essa estampa, não parece razoável imaginar que tais pessoas (como aqueles que estão em estado de coma, por exemplo) possam ter plenitude de gozo e exercício dos seus direitos políticos. Resta, portanto, aguardar como a jurisprudência vai se comportar e categorizar esse impedimento.

– Condenação criminal transitada em julgado enquanto durarem os seus efeitos

É caso de suspensão dos direitos políticos. Trata-se aqui de hipótese que engloba toda e qualquer condenação penal definitiva (decisão transitada em julgado, que não desafia mais recurso) e os seus efeitos se estendem até a extinção da punibilidade.

Ora, se a privação dos direitos é apenas e tão somente enquanto durarem os efeitos da condenação criminal transitada em julgado, percebe-se, com facilidade, que se trata de uma restrição temporária, o que confirma a hipótese de suspensão já que o mero decurso do tempo se encarrega de restabelecer a situação anterior.

Sobre o tema, oportuna é a transcrição da Súmula nº 9, do TSE (BRASIL, TSE, 1992), segundo a qual a suspensão de direitos políticos decorrente de condenação criminal transitada em julgado só cessa com o cumprimento ou a extinção da pena, não dependendo de reabilitação ou de prova de reparação dos danos. Vale lembrar, ainda, que esta hipótese de suspensão não se aplica aos presos provisórios, ou seja, àqueles que respondem ao processo presos. Ademais, cumpre deixar claro que todas as modalidades de infrações penais são alcançadas pela hipótese em comento: crimes dolosos, culposos ou meras contravenções penais.

Pergunta que poderia ser feita é se medida de segurança teria o condão suspender os direitos políticos. Embora seja caso de sentença absolutória imprópria, a Resolução nº 22.93/2006, do TSE (BRASIL, 2006), possui orientação no sentido de que a decisão que impõe medida de segurança ostenta natureza condenatória, atribuindo sanção penal, e justamente por isso implica, sim, suspensão dos direitos políticos.

– Recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII

É caso de perda dos direitos políticos. Esta hipótese de perda dos direitos políticos está diretamente relacionada com o chamado direito de escusa de consciência.

Nesse sentido, se alguém alega motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política para eximir-se de cumprir obrigação legal a todos imposta, será privado dos seus direitos políticos pelo instituto da perda caso se recuse também a cumprir a prestação alternativa fixada na lei.

Como exemplo dessas obrigações legais, é possível citar o serviço militar obrigatório (CF, art. 143, § 1º, regulamentado pela Lei n. 8.239/91) (BRASIL, 1991) e o voto (CF, art. 14, § 1º, I).

Em relação ao serviço militar obrigatório, se o convocado invocar as alegações previstas na Constituição para se recusar a cumpri-lo, a Lei nº 8.239/91, no seu art. 3º, § 1º (BRASIL, 1991)¹⁹, estabelece a possibilidade de ele cumprir uma prestação alternativa – serviço administrativo – com o objetivo de impedir a privação dos direitos. Trata-se de competência legislativa privativa da União a edição da respectiva lei federal que venha a disciplinar a hipótese de perda em comento (BRASIL, 1988).

Percebe-se, pois, que, para haver privação de direitos, neste caso, é necessário que o indivíduo, primeiramente, descumpra uma obrigação legalmente imposta a

¹⁹ Nos termos da referida norma: "Art. 3º O Serviço Militar inicial é obrigatório a todos os brasileiros, nos termos da lei. § 1º Ao Estado-Maior das Forças Armadas compete, na forma da lei e em coordenação com os Ministérios Militares, atribuir Serviço Alternativo aos que, em tempo de paz, após alistados, alegarem imperativo de consciência decorrente de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, para se eximirem de atividades de caráter essencialmente militar".

todos (alegando crença religiosa ou convicção filosófica ou política), e, segundo, que ainda assim se recuse a cumprir prestação alternativa fixada em lei.

Nesse passo, importante registrar que se não existir lei contemplando e disciplinando a prestação alternativa, não incidirá a hipótese de privação dos direitos políticos. Vale dizer. Mesmo que o sujeito descumpra a obrigação legalmente imposta a todos, invocando o seu direito à escusa de consciência constitucionalmente assegurado, se não houver lei instituindo a prestação alternativa, isso não acarretará a perda dos seus direitos políticos, justamente pelo fato de que o Estado não conferiu a oportunidade de impedir a privação mediante a adimplência da prestação acessória.

De um modo geral, entende-se que essa previsão do art. 5º, VIII, da CF/88, consagradora do direito à escusa de consciência, trata-se de norma constitucional de eficácia contida, ou seja, é aquela norma que tem aplicação direta e imediata, pois, desde a sua promulgação e entrada em vigor, está apta a produzir todos os seus efeitos. Por outro lado, possui eficácia não integral, isso porque pode ter o seu campo de abrangência reduzido por outras normas (sejam normas da própria Constituição ou até mesmo infraconstitucionais).

Assim, tem-se que a escusa de consciência pode livremente ser alegada, sem que isso implique prejuízo aos direitos políticos do sujeito, até que norma regulamentadora de contenção seja elaborada e passe a exigir, para que não ocorra nenhuma privação, o cumprimento da prestação alternativa.

Ainda sobre a escusa de consciência, cabe ressaltar que, normalmente, na área eleitoral costuma-se identificar essa hipótese como uma situação de suspensão, à luz da previsão do art. 4º, § 2º, da Lei n. 8.239/91 (BRASIL, 1991)²⁰.

Entretanto, no âmbito do Direito Constitucional, a escusa é tida, para boa parte da doutrina, como modalidade de perda dos direitos políticos, orientação que entendemos mais razoável.

²⁰ Com o texto legal: "Art. 4º Ao final do período de atividade previsto no § 2º do art. 3º desta lei, será conferido Certificado de Prestação Alternativa ao Serviço Militar Obrigatório, com os mesmos efeitos jurídicos do Certificado de Reservista. § 2º Findo o prazo previsto no parágrafo anterior, o certificado só será emitido após a decretação, pela autoridade competente, da suspensão dos direitos políticos do inadimplente, que poderá, a qualquer tempo, regularizar sua situação mediante cumprimento das obrigações devidas".

– **Improbidade administrativa nos termos do art. 37, § 4º**

É caso de suspensão dos direitos políticos. Segundo o art. 37, § 4º, da CF/88, os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A lei à qual o dispositivo da Constituição se refere é a Lei nº 8.429/92 (BRASIL, 1992), comumente chamada de Lei da Improbidade Administrativa. Dentre outras sanções, o art. 12 dessa lei prevê a suspensão dos direitos políticos por um prazo que varia de três até dez anos, a depender da gravidade do tipo de ato de improbidade que tenha sido praticado. Os artigos 9º, 10 e 11 da Lei anunciam esses tipos de atos, com as respectivas gradações.

De um modo geral, são eles: Atos que importam enriquecimento ilícito – suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos; Atos que causam prejuízo ao erário – suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos; Atos que atentam contra os princípios da Administração Pública – suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos; Atos decorrentes e concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário – suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos.

Nestes casos, se o mero decurso dos prazos tem o condão de devolver os direitos dos quais o cidadão havia sido privado, acaba de ser confirmada mais uma hipótese de suspensão.

4.4 A (FALTA DE) PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NA CONDUÇÃO DO PROCESSO POLÍTICO COMO PROTAGONISTA DA DISPUTA E O SEU (DES)INTERESSE PELA *RES PUBLICA*

A lamentável realidade mostra que, a cada eleição, ao invés de um mandato, os políticos, de um modo geral, a exemplo dos congressistas, recebem uma carta branca dos seus eleitores. Na prática, esses mandatários fazem o que querem com os seus cargos sem muito se preocuparem com aqueles que o elegeram.

Basta conversar com as pessoas comuns que, facilmente, se percebe que a maioria delas já não se lembra em quem votou nas últimas eleições. E não é que os

cidadãos não se sintam representados pelos seus representantes. A verdade é que eles, muitas vezes, sequer sabem quem são os seus representantes.

De um modo geral, o brasileiro vai às urnas a cada dois anos, mas, nesse intervalo de tempo, ele não costuma participar das discussões e decisões que impactam em sua vida. É como se a política fosse um departamento à parte, completamente dissociado da sua realidade. E muita gente ainda a enxerga como algo que não lhe diz respeito.

Como consequência disso, tem-se que muito difícil e improvavelmente a atividade política atrairá as pessoas mais preparadas. De um modo geral, as pessoas talentosas e capacitadas vão às universidades e logo depois abraçam uma profissão na qual irão trabalhar até o final das suas vidas produtivas.

De um modo geral, pessoas de sucesso em suas respectivas carreiras, que auferem o legítimo resultado pelos seus honestos e valorizados trabalhos, não cogitam se inserir no campo da disputa eleitoral contra os astutos do poder. Isso porque há, de fato, uma ideia bastante disseminada de que a política é algo sobremaneira frustrante. Tudo isso sem falar dos estrondosos gastos que envolvem uma campanha eleitoral. E infelizmente, no Brasil, o quesito financeiro se mostrou, ao longo dos anos, o principal elemento angariador de votos.

Os custos de uma campanha são altíssimos. São gravações em estúdios, aluguéis de carros de som, organização de comícios, escritórios e comitês eleitorais em várias cidades, lideranças, viagens, dentre outras despesas.

No Brasil, as empresas (construtoras, empreiteiras, bancos privados, cervejarias) são as que mais colaboram com esses custos, pois são as maiores doadoras das campanhas. Os últimos escândalos de corrupção no nosso País revelaram que, na prática, essas empresas não doam, mas **investem**.

Tudo isso confirma que o verdadeiro objetivo com as doações nem de longe passa pelo fortalecimento das instituições democráticas. Elas não querem servir à política, mas se servir dela. E este também parece ser o desiderato de muitos dos destinatários das doações que, na grande maioria dos casos, passam uma vida inteira perpetuando esse *status quo* e impedindo, assim, a renovação dos quadros políticos nos parlamentos brasileiros. Reelegem-se seguidamente e já se tornam,

muitas vezes, os representantes dos interesses desses grandes grupos empresariais dentro do Congresso Nacional.

Dessa forma, a renovação dos quadros legislativos, embora possível, não se torna, definitivamente, uma tarefa fácil. Muito menos ainda se apresenta como algo convidativo ou atrativo.

Se considerarmos que, nessas reeleições consecutivas, esses parlamentares ainda se valem, em suas campanhas, do benefício proporcionado pelas verbas de gabinete, visibilidade, assessores e outros tantos benefícios de já serem a face visível do poder, não há como negar que a disputa, que já é desigual, se torna ainda mais desproporcional.

Analisando o resultado das últimas eleições realizadas no ano de 2018, muito tem se noticiado sobre a maior renovação do Congresso Nacional das últimas décadas. Na Câmara, foram eleitos 267 novos deputados federais (do total de 513 membros). No Senado Federal, das 54 cadeiras disputadas, 46 foram ocupadas por novos senadores da República.

Procedendo-se, contudo, a uma análise crítica e criteriosa, a renovação não é tão profunda assim quanto parece. É que, por exemplo, na Câmara dos Deputados, muitos deputados estaduais se tornaram deputados federais, o que dá uma falsa ideia de renovação da política. Trocar um político por outro não é renovar, é aparentar renovar.

Assim, aqueles verdadeiramente novos são poucos, e, de um modo geral, possuem a seguinte origem: lideranças evangélicas muito respeitadas nos seus Estados, policiais de destaque, celebridades e parentes de políticos conhecidos (o que não configura uma novidade).

Entretanto, independentemente disso, só o fato de alguns velhos conhecidos de longas datas acabarem tendo que ceder o espaço já é um começo. Dessa maneira, é possível citar alguns nomes que, a partir do último pleito, depois de muitas décadas, já não estarão mais como parlamentares. São eles: Miro Teixeira (REDE-RJ), com 11 mandatos - 44 anos no poder - (mesmo número de Henrique Eduardo Alves (MDB-RN) que foi condenado e não concorreu); Simão Sessim (PP-RJ), com 10 mandatos - 40 anos no poder - e Sarney Filho (PV-MA), com 9 - 36 anos no poder. Ainda, com 8 mandatos cada - 32 anos no poder -, citam-se: Roberto

Balestra (PP-GO), Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP), Paes Landim (PTB-PI) e Juthay Magalhães Júnior (PSDB-BA).

Para se ter uma ideia, somando-se os mandatos desses oito deputados federais que não se reelegeram em 2018, tem-se um total de 248 anos. Quase um quarto de milênio na Câmara dos Deputados ocupado por oito parlamentares, de modo ininterrupto.

Por outro lado, entretanto, nesta mesma eleição de 2018, a despeito da saída dos antigos políticos mencionados acima, ainda há, por exemplo, mais de dez deputados federais reeleitos que estão há mais de duas décadas na Câmara. Três deles já estão indo para o oitavo mandato (quando totalizarão trinta e dois anos de exercício do cargo).

Átila Lira (PSB-PI), Átila Lins (PP-AM) e Gonzaga Patriota (PSB-PE) são os deputados com mais mandatos. Com o final da última legislatura que passou, eles completaram 7 mandatos e 28 anos de poder. Agora, como dito, estão indo para o oitavo mandato na Câmara.

Lins, do PP do Amazonas, foi eleito pela primeira vez no ano de 1991, tendo sido reeleito por 8 vezes consecutivas. Já Patriota, do PSB de Pernambuco, e Lira, do PSB do Piauí, tiveram seus primeiros mandatos na Câmara Federal em 1987, tendo passado apenas quatro anos fora do cargo desde então.

Além deles, todavia, outros oito candidatos eleitos no pleito de 2018 já ultrapassaram os 20 anos de mandato parlamentar. São eles: Eduardo Barbosa, José Rocha, Arlindo Chinaglia, Ivan Valente, Jandira Feghali, Cláudio Cajado, Lauro Lopes e Hermes Picianello. Todos eles já exerceram o cargo de deputado federal por 6 vezes seguidas e completaram, ao fim da última legislatura, 24 anos de mandato parlamentar. Com a nova eleição, esses oito indivíduos agora estão no sétimo mandato, indo para o vigésimo oitavo ano no cargo, e completarão, ao final dessa nova legislatura, quase três décadas de mandato. Indiscutivelmente, é muito tempo.

Vale lembrar que o recordista em número de mandatos na Câmara continua sendo o pernambucano Manoel Novais, deputado federal pela Bahia por 11 mandatos consecutivos. Médico de formação, foi eleito pela primeira vez no ano de 1933 e reeleito em 1935 pelo então Partido Social Democrático (PSD),

permanecendo até 1937 na Câmara, quando o Estado Novo extinguiu o parlamento. Retornou ao Congresso Nacional em 1945, sendo reeleito deputado constituinte, desta vez, pela União Democrática Nacional (UDN). Depois de ter passado por vários outros partidos, foi reeleito por mais nove vezes, totalizando doze mandatos como deputado federal, sendo, até hoje, o recordista em mandatos na Câmara dos Deputados.

Embora tenha morrido em 1992, seus mandatos sucessivos findaram em 1986, quando perdeu a eleição para o mesmo cargo de deputado federal pelo Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM).

Ou seja, diante de um cenário de tanto desalento, com tantas pessoas que ainda hoje se perpetuam por dez, vinte, trinta e até mais de quarenta anos no poder, não é difícil compreender por que as pessoas comuns das sociedade não se sentem estimuladas em participar como protagonistas da disputa eleitoral.

Se já há um desinteresse geral em acompanhar a vida política nacional, em fiscalizar a atuação dos parlamentares eleitos, se, em muitos casos, as pessoas sequer se lembram dos candidatos em quem votaram nas últimas eleições, definitivamente, colocar seus nomes à disposição da coletividade, passando por todas as agruras que uma campanha eleitoral apresenta, não é algo que pareça fazer parte dos planos dos cidadãos brasileiros.

Cenário desestimulante. Essa falta de incentivo à renovação certamente tem escondido muitos talentos que, sem dúvida, poderiam vir a contribuir com o surgimento de novas ideias e novas lideranças para o fortalecimento da democracia brasileira.

Por isso, caso se consiga estabelecer um limite para as sucessivas reeleições mencionadas acima, naturalmente, como boa consequência, surgirão mais vagas a serem ocupadas por novos candidatos, já que, pela regra de limitação imposta, os velhos ocupantes não poderão ficar se perpetuando *ad eternum* no poder, como se estivessem ocupando suas propriedades privadas.

Quer dizer, se a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição (e, por conseguinte, dos seus valores fundamentais mais caros), já reconheceu que uma das marcas indelévels do Princípio Republicano é a proibição da perpetuação de pessoas no poder (quando vedou a figura do "prefeito

itinerante"), não há por que não estender a mesma essência desse entendimento para todos os outros cargos eletivos, a englobar, naturalmente, os cargos do Poder Legislativo. É uma questão de coerência jurídica e interpretativa.

5 PERSPECTIVAS PARA A REELEIÇÃO NO PODER LEGISLATIVO: UMA PROPOSTA

5.1 VISÕES SOBRE O INSTITUTO DA REELEIÇÃO

5.1.1 Reeleição no âmbito do Poder Executivo

A reeleição para os cargos de chefe do Poder Executivo vem disciplinada na Constituição Federal, no art. 14, § 5º.

Com base no mencionado dispositivo constitucional, todos esses mandatários (Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal, Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos) somente poderão se reeleger para um único período subsequente.

Isso significa que os ocupantes dos referidos cargos apenas podem ter dois mandatos consecutivos. Noutras palavras, é como se disséssemos que, com base no Texto de Outubro, somente está admitida uma única reeleição. O que não significa que tais agentes políticos não possam ter mais de dois mandatos, contanto que seja de modo intercalado.

Vale ressaltar que, quanto ao ato de proibir mais de uma reeleição para o cargo de Vice, não há consenso na doutrina, havendo quem entenda que o limite também deve ser estendido (MASSON, 2014, p. 288) e quem compreenda não ser o caso, já que o Vice não titulariza mandato (CUNHA JÚNIOR, 2016a, p. 702).

Sobre essa inelegibilidade, necessário se faz enfrentar algumas outras questões que já foram ventiladas na jurisprudência. Poderia, por exemplo, um chefe de Executivo, que já está no exercício do seu segundo mandato, renunciar ao cargo com o objetivo de se candidatar ao terceiro mandato consecutivo?

A resposta é não. Isso porque a hipótese configuraria burla indireta ao sistema eleitoral, que proíbe um mesmo indivíduo de ocupar a chefia do Executivo por mais de duas vezes consecutivas. A renúncia até seria considerada válida, mas não ao ponto de permitir a sua candidatura para o mesmo cargo nas eleições vindouras (BRASIL, 1998)²¹.

²¹ TSE - Resolução 20.114/98 - Consulta 366 - Classe 5ª/DF, rel. Min. Néri da Silveira.

Outra questão diz respeito à possibilidade de um chefe de Executivo eleito e reeleito (já com dois mandatos subsequentes, portanto) se candidatar, no pleito seguinte, ao cargo de Vice. Isso seria possível? Poderia, por exemplo, o atual Governador da Bahia, que está no exercício do seu segundo mandato, para o qual foi reeleito no pleito de 2018, se candidatar ao cargo de Vice-Governador da Bahia nas eleições de 2022? Com certeza, não poderia.

E não poderia por um motivo muito simples. Mais uma vez, para evitar fraude e burla ao sistema eleitoral que veda o exercício de três mandatos consecutivos no âmbito do Poder Executivo. Afinal, bastaria o Governador eleito renunciar ao cargo no primeiro dia do mandato que o Vice assumiria, passando a exercer, pela terceira vez seguida, o cargo de Governador do Estado da Bahia.

Outra questão interessante diz respeito à possibilidade do Vice se candidatar ao cargo do titular. Isso é plenamente possível. O que se deve advertir, no entanto, é que, se no curso do mandato de Vice o sujeito assume a titularidade da chefia do Executivo de modo definitivo, essa assunção já contará como um mandato para fins de reeleição. Ou seja, se no curso do mandato houver sucessão, vale dizer, assunção definitiva do cargo pelo Vice, por impossibilidade definitiva do titular de continuar exercendo a função (em caso de falecimento, *impeachment* ou renúncia, por exemplo), caso ele se candidate no próximo pleito e venha a lograr êxito, essa eleição já contará como um segundo mandato e corresponderá a uma reeleição.

Dúvida surge, entretanto, se essa assunção é temporária, mas não é uma dúvida causada pela literalidade do texto constitucional. Pelo contrário. A Constituição, nesse particular, tratou da substituição (assunção temporária) da mesma forma e aplicando o mesmo regramento usado para a sucessão (assunção definitiva).

Veja-se a redação da Lei Fundamental:

Art. 14, § 5º. O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos, poderão ser reeleitos para um único período subsequente (BRASIL, 1988).

A celeuma surge, porém, pelo fato de a jurisprudência ser vacilante. Há entendimentos, inclusive do próprio Supremo Tribunal Federal (BRASIL, STF, 2005)²², no sentido de que a assunção temporária não contaria como um mandato para fins de reeleição.

O Tribunal Superior Eleitoral, por sua vez, já apresentou entendimento sinalizando que caso o Vice assuma a chefia do Poder Executivo, seja em caráter temporário, seja em caráter definitivo, aplica-se a ele a mesma regra da reeleição estabelecida para o titular (BRASIL, TSE, 2012)²³

Tempos depois, variando o entendimento, o Plenário do mesmo Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, assentou que Vice-Prefeito reeleito, mesmo que tenha substituído o Prefeito em ambos os mandatos, poderá se candidatar a esse cargo na eleição subsequente (BRASIL, TSE, 2013).

Por outro lado, também já se identificou orientação no sentido de que não é qualquer substituição, por qualquer período de tempo, em qualquer momento, que deve contar com um exercício de mandato inteiro para fins de reeleição. Ou seja, confirmando a polêmica, já houve entendimento (MENDES; BRANCO, 2016, p.773) apontando que a única substituição que seria capaz de contar como um mandato para fins de reeleição seria aquela assunção temporária de cargo ocorrida no período de seis meses que antecede o pleito eleitoral.

A despeito de toda a divergência, tem-se que esse é o entendimento prevalente na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal.

Assim, numa interpretação *contrario sensu*, se o Vice substitui o titular nos três primeiros anos do mandato ou ainda que no quarto e último ano, mas fora e, portanto, antes do período de seis meses anteriores ao pleito, não há cômputo de exercício de

²² Na trilha desse entendimento foi a interpretação do STF no contexto da eleição de Geraldo Alckmin para o governo do Estado de São Paulo. Em 1998, Alckmin havia sido eleito, pela segunda vez seguida, vice-governador de São Paulo na chapa encabeçada por Mário Covas. Após substituí-lo no primeiro mandato (1995 a 1998) e sucedê-lo no segundo (1999 a 2002), Alckmin se candidatou nas eleições imediatamente subsequentes ao cargo de titular, tendo então sido eleito. Assim, a orientação adotada pelo Tribunal foi no seguinte sentido: "Vice-Governador eleito duas vezes para o cargo de Vice-Governador. No segundo mandato de vice, sucedeu o titular. Certo que, no seu primeiro mandato de vice, teria substituído o Governador. Possibilidade de reeleger-se ao cargo de Governador, porque o exercício da titularidade do cargo dá-se mediante eleição ou por sucessão. Somente quando sucedeu o titular é que passou a exercer o seu primeiro mandato como titular do cargo. Inteligência do disposto no § 5º do art. 14 da Constituição Federal".

²³ "O Vice-Prefeito que assumir a chefia do Poder Executivo em decorrência do afastamento, ainda que temporário, do titular, seja por que razão for, somente poderá candidatar-se ao cargo de Prefeito para um único período subsequente".

mandato, o que o legitimaria para ser eleito e, eventualmente, reeleito logo em seguida no pleito vindouro.

Insta salientar, ainda, que, na hipótese de o titular poder se candidatar à reeleição pelo fato de se encontrar no exercício do seu primeiro mandato, é considerada absolutamente possível e legítima a candidatura do seu cônjuge (ou de quaisquer daqueles parentes arrolados no art. 14, § 7º, da Lei Maior, que trata da inelegibilidade reflexa).

Neste caso, diferentemente do que acontece quando o próprio titular vai à reeleição (situação em que ele não precisa renunciar para se reeleger), aqui, ao revés, é exigida a sua renúncia dentro do período de seis meses que antecede ao pleito eleitoral.

Outro não foi o entendimento da jurisprudência do Pretório Excelso, conforme se identifica no julgamento do RE 344.882/BA, rel. Min. Sepúlveda Pertence (07-05-2003). Na mesma toada, o Tribunal Superior Eleitoral pontificou que:

O cônjuge e os parentes do chefe do Executivo são elegíveis para o mesmo cargo do titular, quando este for reelegível e tiver se afastado definitivamente até seis meses antes do pleito (BRASIL, TSE, 2015).

Finalmente, caso o seu cônjuge ou parente venha a se sagrar vencedor na disputa e consiga ser eleito, este seu mandato já será considerado como um segundo mandato consecutivo para fins de reeleição, o que terá o condão de impedir a candidatura de qualquer um deles nas eleições seguintes.

A situação mencionada ocorreu no pleito eleitoral do ano de 2006, para o governo do Estado do Rio de Janeiro. Na ocasião, Anthony Garotinho, que havia sido eleito Governador em 1998, renunciou ao Governo do Estado para concorrer à Presidência da República nas eleições realizadas em 2002. Naquele mesmo ano, sua esposa Rosinha concorreu ao cargo de Governadora, sendo eleita para o período de 2003 a 2006. Assim sendo, nas eleições de 2006, nenhum dos dois poderia se candidatar ao governo do Estado novamente.

Mas não só eles, pois, com base em entendimento jurisprudencial já ventilado neste trabalho que veda a perpetuação de clãs familiares no poder, também estariam impedidos de se candidatar para este terceiro mandato de Executivo, no

mesmo âmbito familiar, quaisquer de seus parentes arrolados no art. 14, § 7º, da Constituição Federal.

Ou seja, no referido dispositivo que trata da inelegibilidade reflexa, não somente o cônjuge (e, naturalmente, o companheiro e o parceiro homoafetivo que se incluem por interpretação ampliativa), mas também os demais parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, também estariam impedidos de participar dessa eleição.

É que, neste caso, se eventualmente viessem a se candidatar, restaria caracterizada uma violação ao § 5º do art. 14 da Constituição que consagra a inelegibilidade relativa da vedação ao terceiro mandato consecutivo no âmbito do Poder Executivo, na leitura que a jurisprudência faz acerca do dispositivo.

5.1.2 Reeleição no âmbito do Poder Legislativo

Diferentemente da sistemática aplicada para o Poder Executivo, que possui um regramento próprio, delineado no § 5º do art. 14 da Constituição Federal, o Texto de Outubro não dedicou nenhuma disciplina voltada à reeleição no âmbito do Poder Legislativo.

Nesse particular, a Lei Fundamental foi silente. E no seu silêncio, tem prevalecido uma situação de ausência de limite para o instituto da reeleição. Nesses trinta anos desde a promulgação da CF/88, e mesmo antes dela (sob a égide das Constituições anteriores), a ausência de um tratamento específico para a matéria deu ensejo a inúmeras situações em que o político, como visto, fez da carreira política a sua profissão (daí o termo **político profissional**).

Conforme demonstrado ao longo deste trabalho científico, essa situação não parece se harmonizar com o princípio republicano, fundamento estruturante do Estado brasileiro e cláusula pétrea implícita no nosso sistema constitucional.

Além de impedir o surgimento de novas ideias e lideranças, restringindo a renovação dos quadros políticos nos diversos parlamentos do País, a perpetuação sucessiva e ilimitada nos cargos políticos tem se revelado fonte fecunda de corrupção e das mais variadas práticas criminosas.

Tudo isso tem comprometido, de maneira significativa, não apenas e tão somente a função legislativa (de elaboração das leis a atos normativos do poder público), como também, e sobretudo, a função de controle e fiscalização (que, no âmbito federal, conforme apontado, é exercida pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União - art. 71, CF/88).

Nesse diapasão, faz-se necessário repensar o instituto da reeleição no âmbito dos parlamentos brasileiros. Mais ainda. Forçoso concluir que já não é sem tempo a necessidade de implementação de mecanismos que limitem o fenômeno da profissionalização da política, que se tornou lugar comum nas Casas Legislativas do País.

5.2 A REELEIÇÃO NO PODER LEGISLATIVO À LUZ DO DIREITO COMPARADO

De modo diferente do que se possa pensar, a fixação de limite para a reeleição no Poder Legislativo não seria uma inovação do Direito brasileiro, sem nenhum precedente mundial.²⁴

Recentemente, o Peru aprovou, em referendo popular, com os expressivos 78% dos votos, o fim de qualquer reeleição para todos os cargos do Legislativo. Lá, já não podia reeleição no Poder Executivo. E agora, a partir dessa consulta popular, num exercício de democracia direta (participação do povo diretamente na condução do processo político), os peruanos colocaram um fim também na reeleição do Poder Legislativo.

Essa aprovação foi recente. A votação ocorreu no dia 09/12/2018, em um referendo sobre reformas constitucionais propostas pelo Presidente Martín Vizcarra para combater a corrupção. Após o resultado, fica proibida a reeleição de todos os membros do Congresso em 2021.

Apenas 13,07% votaram a favor da reeleição dos congressistas (ONPE, 2018). Assim, com a nova medida, no dia 28 de julho de 2021, todos os 130 integrantes do Congresso unicameral peruano perderão seus mandatos.

Além do Peru, tempos atrás, o México também demonstrou seguir tendência

²⁴ A análise do direito comparado está circunscrita, de modo específico, às realidades vivenciadas pelo Peru e pelo México. Nos diversos canais de busca e pesquisa, já não se apresentaram outras realidades.

similar (EL PAIS, 2013). Em reforma política aprovada no Senado mexicano, na noite de 03/12/2013, houve 106 votos a favor, 15 contra e uma abstenção.

Dessa forma, foram alterados 29 artigos constitucionais em uma sessão que teve duração de mais de oito horas. E dentre as diversas mudanças, uma das que mais polêmica gerou, sem dúvida, foi a questão da reeleição consecutiva.

A partir da reforma, os deputados poderão exercer até três mandatos subsequentes (12 anos). Já os senadores, por sua vez, somente poderão se reeleger uma única vez (também um total de 12 anos).

Vale pontuar, entretanto, que a reforma do art. 115 considera que essa postulação somente poderá ser realizada se for pelo mesmo partido ou, ainda, por qualquer dos partidos integrantes da coalizão que tiverem apresentado a candidatura. Tal medida, segundo os legisladores, viria no sentido de evitar a migração partidária. Todas essas mudanças passaram a vigorar a partir de 2018.

5.3 OUTRO CAMINHO: UM CARÁTER MAIS REPUBLICANO PARA A REELEIÇÃO NOS PARLAMENTOS BRASILEIROS E A INTERLOCUÇÃO PARA UMA NOVA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Impende pontuar que, conforme mencionado, este tema já foi objeto de discussão no próprio Congresso Nacional brasileiro. Embora hoje arquivada na Câmara do Deputados desde 2007, o então Deputado Federal baiano pelo PV, Edson Duarte, chegou apresentar à época a PEC 563/2006 (BRASIL, 2006)²⁵, que

²⁵ Na justificção da referida PEC, disse o parlamentar: "A Proposta de Emenda à Constituição que estamos apresentando visa limitar a reeleição dos detentores de mandato no âmbito do Poder Legislativo, nas esferas federal, estadual e municipal. Neste sentido, entendemos que a mesma regra válida para os cargos do Poder Executivo - isto é, Presidente da República, Governadores do Estado e do Distrito Federal e Prefeitos - também deve se aplicar aos Senadores, Deputados Federais, Distritais, Estaduais e Vereadores. A limitação é justa e oportuna, na medida em que, como facilmente pode ser constatado em rápida análise das carreiras dos parlamentares que atuam no Poder Legislativo em todo país, as regras da legislação eleitoral vigente tendem a favorecer aqueles que já ocupam posição de poder relevante, pelas seguintes razões: a) financiamento individual das campanhas eleitorais; b) visibilidade conferida pelo mandato; c) maior poder de barganha junto aos detentores do poder econômico; d) possibilidade de angariar apoio político a partir da própria atuação parlamentar (apresentação de emendas, atendimento às demandas dos Prefeitos e o privilégio de contar com o custeio das despesas do gabinete pelo erário). Para atenuar a tendência à perpetuação no parlamento de determinados grupos de representantes e favorecer a renovação do mesmo, nossa Proposta estabelece que os Senadores, Deputados Federais, Estaduais e Distritais e Vereadores podem ser reeleitos para um único mandato subsequente. Assim, após o exercício do cargo após dois mandatos consecutivos, o retorno ao parlamento de origem só poderá ocorrer após interregno de um mandato, período durante o qual o parlamentar poderá atuar em outro cargo eletivo. Pela

foi apensada à PEC 459/2005 (esta de autoria do Deputado Simplício Mário, do PT/PI), para dar nova redação ao § 5º do art. 14 da Constituição Federal, dispondo que os Senadores, Deputados Federais, Estaduais, Distritais e Vereadores poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

Como se viu, pela própria ementa da PEC, o objetivo era limitar a reeleição aos cargos legislativos federal, estadual e municipal a apenas um mandato subsequente.

Conforme sinalizado também, mais recentemente, no Senado Federal, foi apresentada a PEC 50/2014 (BRASIL, 2014)²⁶, de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin (do PCdoB/AM), acrescentando incisos ao mesmo § 5º do art. 14 da Constituição Federal, para limitar e regular a reeleição de detentores de mandatos eletivos no Legislativo. Como ela não foi reeleita no último pleito de 2018, a proposta também foi arquivada.

Essa mudança de regramento, indubitavelmente, teria o condão de contribuir para que outras pessoas se sentissem motivadas a participar de modo mais ativo como protagonistas do processo político da disputa eleitoral.

Ocorre que, a despeito do arquivamento dessas propostas de emendas à Constituição, no Anexo A deste trabalho científico foi realizada uma entrevista com o jurista e professor Luiz Flávio Gomes, o qual, eleito no último pleito de 2018, recentemente foi, pela primeira vez, empossado no cargo de deputado federal pelo PSB de São Paulo.

relevância da Proposta e sua importância para o aperfeiçoamento de nossa democracia representativa, esperamos contar com o apoio dos nobres pares para aprovação da PEC em tela".

²⁶ Já na justificativa da PEC no Senado, disse a parlamentar: "Um dos mais graves problemas da democracia brasileira consiste no afastamento entre a sociedade e os seus representantes dos Poderes Legislativo e Executivo. Compreendo que este afastamento é resultado de diversos fatores, que merecem um enfrentamento específico, para que tenhamos um regime democrático sólido e maduro. Uma das razões para a separação que se formou entre a sociedade e seu corpo político representativo reside, certamente, na profissionalização deste último. Ou seja, reside no fato de que a atividade política se tornou uma carreira, em que muitos dos que nela ingressam não mais retornam para as suas atividades profissionais de origem. Ora, a atividade política deve ser vista como algo normal, comum na vida de um cidadão ou uma cidadã esclarecida e consciente. Não pode ser converter em algo distinto, apartado da sociedade civil, uma categoria particular de brasileiros. Para evitar que a atividade política se converta naquilo em que tem se convertido, em nosso país e mesmo em outras democracias, é necessária uma solução institucional, e, para tanto, nada melhor do que inscrever na Carta Magna a determinação de que os agentes políticos ocupantes de cargos eletivos em qualquer nível, no município, no seu estado ou na União, somente podem ser reeleitos uma única vez. Passaremos a ver vereadores, deputados e outros mandatários exercerem seus mandatos e, a seguir, retornarem ao convívio dos seus colegas de trabalho, em suas funções originais, quaisquer que sejam elas, como de agricultor, profissional liberal, servidor público ou empresário. Essa providência, ao evitar a profissionalização da política, possibilita a permanente renovação dos quadros dirigentes de nosso País, em benefício do fortalecimento do regime democrático".

O hoje deputado Luiz Flávio, muito antes do seu ingresso na vida pública, já era um defensor intransigente do fim da reeleição sem limites no âmbito do Poder Legislativo. Na entrevista, o deputado ratificou a manutenção do seu posicionamento nesse sentido. Sinalizou que será uma voz firme no Congresso Nacional contra a perpetuação irrestrita de mandatos nos parlamentos brasileiros. Na oportunidade, com o reforço da nossa pesquisa e estímulo, chegou mesmo a confirmar que encampará uma nova proposta de emenda à Constituição Federal no sentido de estabelecer o limite de uma única reeleição para todos os cargos do Poder Legislativo no País.

É exatamente o que se defende no presente trabalho. Quatro anos com a possibilidade de uma reeleição para mais quatro anos nas Câmaras Municipais de Vereadores, nas Assembleias Legislativas dos Estados, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e na Câmara dos Deputados. E oito anos com a possibilidade de uma única reeleição para mais 8 anos no Senado Federal.

Dessa forma, certamente, teríamos a implementação de um caráter mais republicano para o instituto da reeleição nos parlamentos brasileiros, sem essa perpetuação desmedida que faz com que políticos abandonem as suas profissões para fomentarem essa cultura perniciosa de profissionalização da política nas Casas Legislativas do País.

6 CONCLUSÃO

Não é novidade nenhuma que o Brasil precisa de muitas reformas (política, tributária, previdenciária, na segurança pública etc.). Certo também é que, sem essas reformas, muito dificilmente a nossa democracia deixará de ser apenas um sistema de regras eleitorais, para se transformar verdadeiramente em uma democracia que respeita os anseios dos cidadãos.

A mera democracia do sistema eleitoral, fundada na possibilidade de eleição dos representantes para o exercício de mandatos, já não atende, de modo satisfatório, aos mais exigentes anseios sociais. Se essa democracia eletiva já está relativamente consolidada, é preciso evoluir.

O caminho da evolução para a democracia mais consentânea aos valores constitucionais fundamentais (democracia cidadã) conduz, com mãos seguras, ao reconhecimento de algo que jamais foi efetivamente conquistado ao longo de toda a nossa história: a consolidação dos valores de republicanismo, honestidade cívica e solidariedade social, a romper com as velhas estruturas de dominação das elites privilegiadas que deixam a grande maioria da população marginalizada na pobreza ou, até mesmo, na miséria. Essa democracia aqui referida é sinônimo de prestígio e respeito à dignidade da pessoa humana.

Um dos passos iniciais desta alvissareira caminhada é justamente esse questionamento acerca da vinculação entre o poder político (e, por conseguinte, o poder econômico) e os valores democráticos fundamentais.

É preciso reconhecer que a influência no exercício do poder político e econômico é capaz, sim, de desvirtuar a vontade dos votantes, transformando a disputa eleitoral numa competição que, antes mesmo de começar, já se caracteriza por ser profundamente desigual.

Se o sujeito sai da singela condição de gente e passa a se tornar agente, no caso específico, agente público (e, nesta hipótese, mais ainda, agente político); se deixa apenas de se representar nos atos da vida civil e passa a representar toda uma coletividade, acontece com ele o fenômeno da apresentação, conforme delineado ao longo da pesquisa.

Ou seja, ele representa a coletividade, mas apresenta o próprio Estado, passando a ser a sua face visível, a própria encarnação do Poder Público, considerando ser a pessoa jurídica estatal mera abstração.

E se o agente é a própria apresentação do Estado, é inegável que ele goza de um prestígio que o diferencia logo na largada da disputa eleitoral, como fora mencionado.

Ademais, se essas mesmas pessoas têm a possibilidade de se reeleger por dois, três, quatro, e, em algumas situações, por até mais de dez mandatos consecutivos (totalizando, nesses casos extremos, mais de quarenta anos de exercício da função parlamentar), numa verdadeira ciranda eletiva *ad eternum*, num perfeito carrossel político *ad infinitum*, fica mais difícil ainda permitir a renovação das ideias e o surgimento de novas lideranças com a renovação dos quadros políticos.

Com toda honestidade intelectual, os instrumentos que permitem essa perpetuação no poder não parecem estar afinados com o tom democrático que ecoa da nossa Constituição Federal Cidadã. Não parecem, portanto, constitucionais, já que violadores do Princípio Republicano, insculpido no *caput* do art. 1º da CF/88.

Por isso, conclui-se que a ausência de limite para a reeleição no âmbito do Poder Legislativo não está em harmonia constitucional com o Princípio Republicano e nem com sua essência democrática de alternância de poder.

Trata-se, portanto, de um tema que apresenta uma indisfarçável contribuição teórica e social. Com o presente trabalho, os canais de discussão acerca dessa temática tenderão a estar mais abertos a um debate pluralizado, o que, conseqüentemente, ensejará espaço para uma possível transformação da realidade na qual estamos inseridos por meio de um processo formal de mudança da Constituição.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais* (Theory der Grundrechte). 2.ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011.

ARISTÓTELES. *A Política*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ARROYO, Cesar Landa. *Constitucion Y Fuentes Del Derecho*. Peru: Palestra, 2006.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil). *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 102, n. 384, p. 71-104, mar./abr. 2006.

_____. *O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 7. ed. atualiz. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

_____. *Em Busca da Política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

_____. *Tempos Líquidos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007a.

BOBBIO, Norberto,. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 10. tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. *O Positivismo Jurídico*. São Paulo: Ícone, 1995.

_____. *Dicionário de Política I* Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pl.html>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a Republica Federativa, e estabelece as normas pelas quaes se devem reger os Estados Federaes. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADF 132)*. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20627227/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-132-rj-stf>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante n. 18*. Plenário. RE 756461/PB, Relator: Min. Teori Zavascki, julgado em 22/5/2014. Repercussão geral. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1245>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Ac. TSE de 17.03.13, no Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 374-42, Maringá-PR. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24739990/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-37442-pr-tse/inteiro-teor-112200885>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE 366.488/SP, Relator Min. Carlos Velloso, *DJ* 28.10.2005. No mesmo sentido: AI 782.434-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 8-2-2011, Primeira Turma, *DJE* de 24-3-2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re366488.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta 1.699-37/DF, Relator: Min. Arnaldo Versiani, *DJE* de 28-05-2012dISP. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/diario/Consulta/BaixarPdf/950>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Acórdão 19.442/2001, Resolução 20.931/2001 e Acórdão 3.043/2001. 2015*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/codigo-eleitoral-2006-volume-I.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *PEC 563/2006*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332345>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

_____. Senado Federal. *PEC 50/2014*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119393>>. Acesso em: 07 dez. 2018.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 2007. *Estabelece normas para as eleições*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. *Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm#art2>. Acesso em: 27 jan. 2019.
(citação não encontrada no texto)

_____. Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010. *Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. *Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64.htm>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 19.970, de 1997. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015. *Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 22.93, de 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. Lei nº 8.239, de 04 de outubro de 1991. *Regulamenta o art. 143, §§ 1º e 2º da Constituição Federal, que dispõem sobre a prestação de Serviço Alternativo ao Serviço Militar Obrigatório*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8239-4-outubro-1991-365105-normaatuizada-pl.html>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. *Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 20.114, de 1998. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 20.931, de 2001. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse>>. Acesso em: 27 jan. 2019. (citação não encontrada no texto)

BRITO, Edvaldo. *Limites da revisão constitucional*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1993.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Discurso proferido na sessão de 05 de outubro de 1988*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%>>. Acesso em: 07 mar. 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*. Coimbra: Coimbra, 1994.

CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores*. Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1999.

_____. *O Controle Jurisdicional de Constitucionalidade das Leis*. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1999.

CARBONELL, Miguel; GONZÁLEZ, Edgar S. Caballero. *La Constitución interpretada: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con jurisprudencia*. México: Tirant lo Blanch, 2014.

CONGRESSO EM FOCO. *Investigados comandam comissões da Câmara*. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/investigados-comandam-comissoes-da-camara/>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

_____. *Controle de Constitucionalidade*. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

_____. *Controle Judicial das Omissões do Poder Público: em busca de uma dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da Constituição*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, *In*: DIDIER JR., Fredie (Org.), *Ações constitucionais*. Salvador: JusPodivm, p. 429-500, 2006.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

EL PAIS. *Após prisão, Comitê Olímpico Internacional afasta Nuzman e suspende COB*. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/06/deportes/1507301236_842022.html>. Acesso em: 05 jan. 2019.

EL PAIS. *O Senado mexicano quebra um tabu e aprova a reeleição*. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2013/12/04/internacional/1386139308_675274.html>. Acesso em: 21 jan. 2019.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Processos Informais de Mudança da Constituição: Mutações Constitucionais e Inconstitucionais*. São Paulo: Max Limonad, 1986.

FERRAZ JÚNIOR. Tércio Sampaio. *A Ciência do Direito*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1980.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

GERSTER, Thomas Fleiner. *Teoria Geral do Estado*. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito*. São Paulo: Malheiros, 2002.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. *(Re) pensando a pesquisa jurídica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1995.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KANT, Emmanuel. *Doutrina do Direito*. 3. ed. São Paulo: Ícone, 1993.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

_____. *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JR., Nelson. *Crise dos Poderes da República - Judiciário, Legislativo e Executivo*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

LIMA, Rosah Russomano de Mendonça. *O Poder Legislativo na República*. São Paulo: Freitas Bastos, 1960.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os Artigos Federalistas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MASSON, Nathalia. *Manual de Direito Constitucional*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

ONPE. *Referendum Nacional 2018*. Disponível em: <<http://www.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2018/referendum2018/>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *El control del gobierno: función del “Poder Legislativo”*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

PLATÃO. *A República*. Rio de Janeiro: Best Seller, 2002. Tradução de Enrico Corvisieri.

PORTA, Donatella Della. *Introdução à Ciência Política*. São Paulo: Estampa, 2003.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004a.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O poder de reforma constitucional*. Salvador: Livraria Progresso, 1954.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Introdução a uma Ciência Pós-moderna*. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na Constituição Federal*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. *Constitucionalismo brasileiro tardio*. Brasília: ESMPU, 2016.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. *Elementos da teoria geral do direito*. 3.ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____. *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: em busca do direito justo*. São Paulo: Saraiva, 2010.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América. Leis e Costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

WIKIPEDIA. *Eduardo Cunha*. [2017]. Disponível em:

<https://pt.wikipedia.org/wiki/Eduardo_Cunha>. Acesso em: 05 jan. 2019.

WIKIPEDIA. *Henrique Eduardo Alves*. [2017]. Disponível em:

<https://pt.wikipedia.org/wiki/Henrique_Eduardo_Alves>. Acesso em: 05 jan. 2019.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El Derecho Dúctil*. Madri: Trotta, 2002.

ANEXO A

ENTREVISTA COM LUIZ FLÁVIO GOMES - JURISTA E DEPUTADO FEDERAL PELO ESTADO DE SÃO PAULO (EM 21 DE DEZEMBRO DE 2018)

1. Quais são as suas primeiras impressões sobre a ideia de se colocar um limite na reeleição do Poder Legislativo?

Esta é uma tese que nós sustentamos e queremos fazer disso, agora, uma proposta, uma coisa concreta. Nesses últimos dias, Bolsonaro deu sinal verde para o fim da reeleição no Executivo, acho que isso deve sair, mas temos que pensar também no Legislativo, colocar um limite. Não se pode perpetuar, tem que ter um limite.

2. Qual é a sua opinião sobre a reeleição no Poder Executivo?

Para o Executivo, em minha opinião, nós teríamos que o correto seria mandato de cinco anos, sem reeleição.

3. Com ou sem possibilidade de retorno depois de um hiato de um mandato afastado?

Eu acho um exagero a regra dos Estados Unidos, porque um Presidente que exerce um mandato, ele pode ser muito bom. E depois que ficar fora por um período, eu acho que ele tem todo o direito de voltar. Aí é uma questão de respeito à soberania do povo. Então, acho que ele poderia voltar, sim. Essa regra americana é uma regra muito rígida.

4. E no âmbito do Poder Legislativo, qual é a sua ideia sobre a reeleição?

Acho que uma só reeleição. Um mandato normal, porém só com uma reeleição. Nós temos um movimento nesse sentido, só para que você sintonize, que é o M1M e o M2M's. O que é isso? Máximo, um mandato no Executivo (M1M). Máximo, dois mandatos no Legislativo (M2M's).

5. Essa ideia de dois mandatos no Legislativo seria para todos os cargos?

Todos. Todos os cargos teriam que estar nesta redação. Todos os cargos estariam vedados. Agora, um tema que fica pendente, Edem, para discussão, é se ele pode se candidatar para outra estrutura. Por exemplo, ele é Deputado Federal e quer ser agora Deputado Estadual. Ele muda por completo o ambiente dele. Assim, a interferência dele já não seria tão grande.

Então, isto fica pendente para debate. Se fora do cargo federal ele poderia ir para o cargo estadual ou ir do estadual para o municipal, de vereador, é uma coisa pendente. Mas ainda que saísse para o mesmo cargo, acho que já seria bem interessante essa limitação.

6. Qual é o significado da expressão "políticos profissionais"?

É exatamente nesse sentido que eu uso a palavra. Políticos que se perpetuam na política. Se profissionalizam na política. Nós precisamos de bons profissionais, nós precisamos de bons políticos, mas nós não precisamos que o político se perpetue na política. É nesse sentido que eu uso a palavra "profissionais", até no sentido pejorativo, negativo. É uma profissionalização da política no sentido negativo, o que é horrível. E é isso que nós queremos evitar.

Mas o bom político tem que ser aproveitado. Daí se argumenta: mas se o cara for um bom político e já foi reeleito uma vez, o que fazer com ele? Aí eu digo: aproveitamento orgânico. Aproveita o sujeito dentro do partido. Não na instituição. Isso porque ele tem que ficar, pelo menos, um mandato fora. Depois, se quiser voltar para a política, pode voltar, mas tem que ficar fora.

7. O que podemos dizer sobre o tema à luz do Direito estrangeiro?

O México regulamentou esse assunto agora recentemente, limitando a reeleição. Eu estive lá em visita e alguns amigos me comentaram isso. O Peru, agora, em referendo, proibiu que todo mundo no Legislativo fosse reeleito. Está proibido. O referendo popular foi bem radical, mas, em suma, está todo mundo se mexendo com esse assunto, e temos que nos mexer. E existem mais países com

limitação. Ao contrário, os Estados Unidos não têm limitação, e o mais comum lá é que o parlamentar fique no mandato por muitos anos.

8. Seria bem-vinda uma consulta popular no Brasil acerca do tema?

Não há dúvida nenhuma. Tranquilamente. Uma consulta popular seria algo indiscutível. Vejo como uma ideia muito boa. Foi o que o Peru fez e o povo, massivamente, tomou o posicionamento.

9. Seria melhor um plebiscito ou um referendo?

Acho que poderíamos partir logo para um plebiscito, para tomar o posicionamento, e depois o parlamento redige a emenda. O plebiscito seria melhor. Faz um plebiscito e vê se o povo quer ou não quer a reeleição. Conforme a decisão do povo, em seguida, redigiríamos a proposição. Se fosse referendo, a consulta seria posterior. Eu prefiro invertido, por isso, o plebiscito.

10. Quais seriam os principais efeitos negativos da perpetuação no Legislativo?

O mais evidente efeito é que o parlamentar está dentro da estrutura do poder. E num país extremamente corrupto como o Brasil, o risco de desvio da função e de ingresso na corrupção é muito grande. Há um grande risco de se tornar corrupto em virtude do sistema brasileiro. A perpetuação, em muitos casos, traz isso.

E depois, a questão é de comando mesmo. A não alternância não é republicana e permite a formação de feudos dentro do parlamento, não só do ponto de vista político e partidário, como também do ponto de vista administrativo, porque se vai arregimentando gente em torno do projeto de uma pessoa. Isso não é correto.

A República necessita de ideias de alternância contínua dos poderes, e, portanto, esse exercício perpétuo no Brasil favorece a formação de coronéis. Coronéis novos, coronéis da nova política, o novo tipo de coronel. Isso não é bom para a política. E, ademais, você vê aí o uso da máquina pública para as reeleições. Então, vejo muitos problemas graves nessa perpetuação de mandato.

11. O que acha das razões que acompanharam as primeiras propostas de Emenda à Constituição com o objetivo de limitar a reeleição no Legislativo?

Todas essas razões afetam a democracia, na medida em que você viola a igualdade na concorrência. A concorrência fica deturpada, porque você tem benefícios muito superiores às demais pessoas. E violar a concorrência, leia-se, a igualdade, é violar o princípio democrático. Isonomia é oferecer as mesmas oportunidades para quem concorre. Portanto, entendo que também afeta a democracia nesse sentido.

O uso do poder econômico pode chegar rapidamente ao abuso do poder econômico, facilitando tudo. Então, em suma, isso aqui tudo se converte em privilégios e perpetuação no poder. Isto, para uma República, não é saudável. Não combina com a República a existência desses privilégios.

Além disso, penso que a desigualdade na competição mata, na raiz, a ideia de democracia igualitária, mas acho muito bacana trabalhar isso com o reforço do argumento do Princípio Republicano como cláusula pétrea implícita.

Portanto, há aí, sem dúvida, um desequilíbrio, pois aquele do povo que quiser entrar na política não terá nada dos capitais que o parlamentar já tem. Acesso à imprensa, fundo partidário, visibilidade etc. O desequilíbrio e a violação do princípio da igualdade são brutais.

12. Como ficaria a questão da disparidade na ideia de se permitir uma reeleição?

Em uma reeleição, ok, haveria sim a desigualdade. Mas aí, diante deste conflito de interesse, faríamos uma ponderação. E aí o bem maior reside no fato de o parlamentar já ter uma experiência, e que essa experiência vai ser aproveitada, será aprofundada, e assim uma reeleição seria tolerável, à luz da ponderação de interesses. Mais de uma já complicaria tudo, pois você já está falando de privilégios, o que não tem sentido.

Outro ponto que eu vejo é o contexto brasileiro de uma cleptocracia. O Brasil não é apenas um país com corrupção. O Brasil tem a corrupção enraizada, o que é pior. Portanto, diante desse contexto brasileiro, quanto mais perpetuação no poder,

mais a corrupção poderia ser aprofundada. O Brasil é um país sistematicamente corrupto. E a perpetuação pode servir de alavanca para esta anomalia do Brasil.

13. Existe pretensão da sua parte de apresentar alguma proposta nesse sentido (de limitar a reeleição no Legislativo)?

É uma ideia, sim. Eu já vou fazer essa proposta rapidamente, vou propor uma PEC nesse sentido, via alteração do art. 14 da Constituição Federal (que é uma das vias possíveis). Vou propor para o Executivo cinco anos de mandato e, para o Legislativo, uma só reeleição no mesmo cargo.

Ao longo da tramitação desta PEC, certamente, seu trabalho já estará concluído e nós teremos que dar publicidade, pois ele estará reforçando a proposta, e, argumentativamente, vai ficar muito melhor.

É preciso força popular que dê vida a essas iniciativas legislativas. Você, que vem da academia agora, vai nos trazer mais dados, mais informações. Isso vai nos possibilitar retomar esse tema. Essa PEC da Vanessa Graziottin será arquivada, porque ela não foi reeleita.

Ou seja, nós não teremos nem na Câmara, nem no Senado, nenhum ato nesse sentido. Assim, vamos ficar com o terreno liberado, tanto na Câmara quanto no Senado. Vai ficar tudo arquivado e sua contribuição vai ser muito importante, Edem. Seguramente, você vai puxar mais legislações de outros países e argumentos bons para a gente. Depois, eu vou fazer disso uma proposta legislativa.

14. Se o senhor já estiver reeleito para um segundo mandato e a PEC ainda estiver em tramitação, o senhor disputaria mais uma reeleição?

É certo que eu não disputaria uma segunda reeleição no mesmo cargo. Tem que ser coerente. O discurso tem que ser coerente com a prática. E, neste caso, a minha prática terá que ser coerente com o meu discurso.

Então, eu já deixaria isso tudo claro na própria proposta ou nos debates em plenário ou nas comissões, eu já estaria deixando isso tudo muito claro. Uma só reeleição no mesmo cargo.

15. Caso surja uma oportunidade, o senhor disputaria uma eleição no âmbito do Poder Executivo?

A partir do momento em que se entra na política, tudo teoricamente passa a ser possível. Essa é uma questão de companheirismo e grupos. Os grupos é que vão, na verdade, delimitando ou orientando o que você vai fazer.

Eu não descarto estar no Executivo. Não digo como candidatura para Presidência da República, pois isso não me passou pela cabeça, mas exercer um cargo no Executivo seria possível.

Agora, o que eu acho é que o parlamentar que opta pelo Executivo ele tem que renunciar. Não pode ficar com o pé em duas canoas. Se vai para o Executivo, renuncie ao cargo e pronto. Tem que ir embora. Tem que assumir essa responsabilidade.

Não só para fins partidários de disputar uma reeleição, como também de nomeação de Ministro. Penso que, para ser Ministro, tem que renunciar. Cai fora do Legislativo. Você não pode ficar com o pé em dois Poderes. O exercício independente pressupõe renúncia. Vai embora. Você agora vai apresentar o Estado de outra maneira, no Executivo. Mas são outras regras e é preciso ter independência. E para ter independência tem que renunciar.

16. Como um novo membro do Congresso Nacional, qual mensagem final o senhor deixaria para o povo brasileiro?

O “Quero um Brasil ético” foi um movimento que nós fundamos, e foi por meio desse movimento que nós alcançamos a nossa eleição para Deputado Federal. É tudo o que o Brasil precisa. Você não pode mais imaginar a realização de nenhum ato público que não tenha um fundamento ético. A convivência humana pressupõe a ética. Sem ética, a convivência humana não evolui.

Espero que todos compreendam a nossa atuação agora, uma atuação bem firme, com essas linhas, essas propostas.

E vamos juntos. Nós temos que estar caminhando juntos para poder fazer o Brasil evoluir. É o desejo de todo mundo. O brasileiro, neste momento, está muito descrente. Por isso, é preciso resgatar a esperança do povo, mostrando um outro

padrão de conduta e de comportamento. É o que eu farei. Vamos juntos, pois temos que somar as nossas energias.

Avante.

ANEXO B

PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL JÁ APRESENTADAS



SENADO FEDERAL

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
Nº 50, DE 2014**

À Comissão de Constituição, Justiça
e Cidadania.

EM 10 / 12 / 2014.

Acrescenta os incisos I e II ao § 5º, do art. 14 da
Constituição, para regular a reeleição dos detentores,
de mandatos eletivos do Legislativo.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O §5º do art. 14 da Constituição passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos I e II:

“Art. 14.

§ 5º

I - Os Senadores e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

II - Os Deputados Federais, os Deputados Estaduais, os Deputados Distritais, os Vereadores e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos por dois períodos subsequentes.”

Art. 2º Esta Emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Um dos mais graves problemas da democracia brasileira consiste no afastamento entre a sociedade e os seus representantes dos Poderes Legislativo e Executivo.

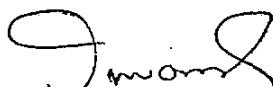
Compreendo que esse afastamento é resultado de fatores diversos e complexos, que merecem enfrentamento específico, para que tenhamos um regime democrático sólido e maduro. Uma das razões para a separação que se formou entre a sociedade e o seu corpo político representativo reside, certamente, na profissionalização deste último. Ou seja, reside no fato de que a atividade política se tornou uma carreira, em que muitos dos que nela ingressam não mais retornam para as suas atividades profissionais de origem.

Ora, a atividade política deve ser vista como algo normal, comum na vida de um cidadão ou uma cidadã esclarecida e consciente. Não pode se converter em algo distinto, apartado da sociedade civil, uma categoria particular de brasileiros. Para evitar que a atividade política se converta naquilo em que tem se convertido, em nosso País e mesmo em outras democracias, é necessária uma solução institucional, e, para tanto, nada melhor do que inscrever na Carta Magna a determinação de que os agentes políticos ocupantes de cargos eletivos em qualquer nível, no município, no seu estado ou na União, somente podem ser reeleitos uma única vez.

Passaremos a ver vereadores, deputados e outros mandatários exercerem seus mandatos e, a seguir, retornarem ao convívio dos seus colegas de trabalho, em suas funções originais quaisquer que sejam elas, como de agricultor, profissional liberal, servidor público ou empresário.

Essa providência, ao evitar a profissionalização da política, possibilita a permanente renovação dos quadros dirigentes de nosso País, em benefício do fortalecimento do regime democrático.

Sala das Sessões,

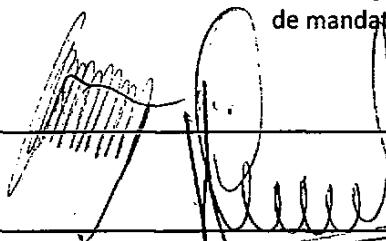


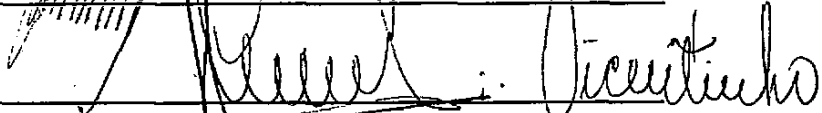
Senadora VANESSA GRAZZIOTIN


PCdoB/Amazonas

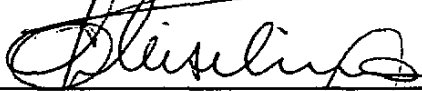
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
Nº , DE 2014

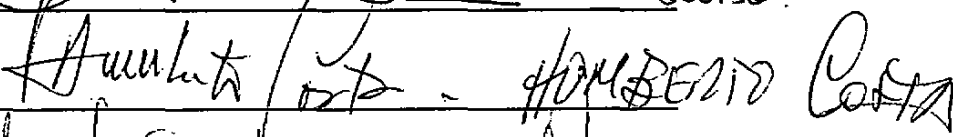
Acrescenta os incisos I e II ao § 5º, do art. 14 da Constituição, para regular a reeleição dos detentores de mandatos eletivos do Legislativo.

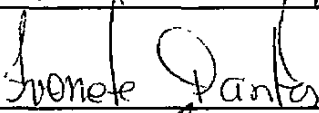
SENADOR(A)  VALDIR RAUPE

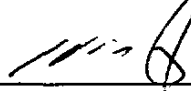
SENADOR(A)  VICENTE TINOCO

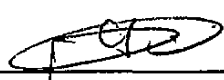
SENADOR(A)  ANGELA PORTERA


SENADOR(A)  - GLEISE

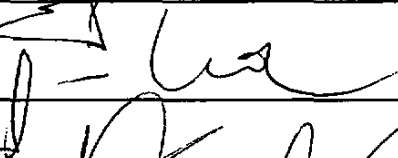
SENADOR(A)  HUMBERTO COSTA

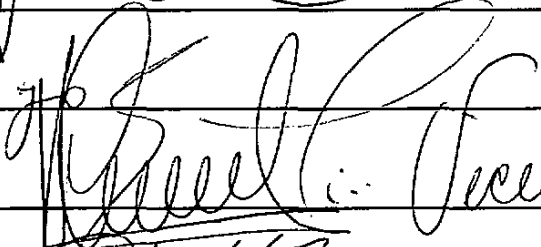
SENADOR(A)  IVONE DE AZEVEDO

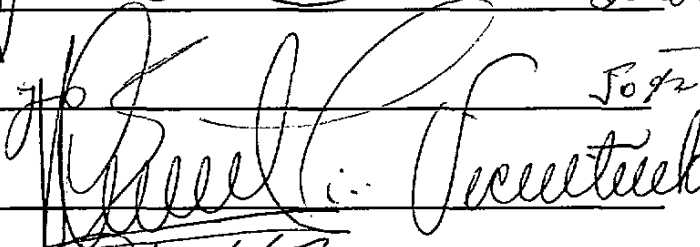
SENADOR(A)  COSÃO FICHO

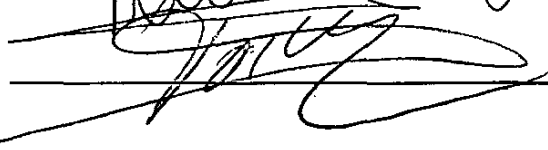
SENADOR(A)  CARILHO

SENADOR(A)  ZÉICO MAGAI

SENADOR(A)  INÁCIO LOURENÇO

SENADOR(A)  JOÃO ALBUQUERQUE

SENADOR(A)  VICENTE TINOCO

SENADOR(A)  PAULO PAIM

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
Nº , DE 2014

Acrescenta os incisos I e II ao § 5º, do art. 14 da
 Constituição, para regular a reeleição dos detentores
 de mandatos eletivos do Legislativo.

SENADOR(A)

Amob - I GO. ASSOL

SENADOR(A)

Malac - ANTONIO CARLOS VALADARES

SENADOR(A)

Ídices da Mata e Souza (PSTB)

SENADOR(A)

Paulo Isaias PAULO ISAIAS

SENADOR(A)

1012 / Henrique

SENADOR(A)

Marta Suplicy - MARTA SUPLYCY

SENADOR(A)

Jarbas Vasconcelos - JARBAS VASCONCELOS

SENADOR(A)

Ruben Figueiredo RUBEN FIGUEIREDO

SENADOR(A)

Alfredo Nascimento - ALFREDO NASCIMENTO

SENADOR(A)

Lindbergh Farias - LINDBERGH FARIAS

SENADOR(A)

Mª do Carmo - Mª do Carmo

SENADOR(A)

Eduardo Amorim - Eduardo Amorim

SENADOR(A)

João Carlos João Carlos

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
Nº , DE 2014

Acrescenta os incisos I e II ao § 5º, do art. 14 da
Constituição, para regular a reeleição dos detentores
de mandatos eletivos do Legislativo.

SENADOR(A) _____

- RANDOLFE RODRIGUES

SENADOR(A) _____

- CICERO LUCEMA

SENADOR(A) _____

- ZEZÉ FERREIRA .

SENADOR(A) _____

- ANA RITA .

SENADOR(A) _____

- J.V. CLAUDIO .

SENADOR(A) _____

SENADOR(A) _____

SENADOR(A) _____

SENADOR(A) _____

SENADOR(A) _____

SENADOR(A) _____

SENADOR(A) _____

SENADOR(A) _____

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº , DE 2014

Inserir inciso I e alterar a redação do § 5º, do art. 14 da Constituição, para regular a reeleição dos detentores de mandatos eletivos do Executivo e do Legislativo.

Legislação Citada

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....
Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

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

Em: 10/12/2014 (Quarta-feira)

COMPOSIÇÃO**Composição do Senado Federal na 54ª Legislatura
(por ordem alfabética)**

Acir Gurgacz *	Bloco-PDT/RO
Aécio Neves **	Bloco-PSDB/MG
Alfredo Nascimento *	Bloco-PR/AM
Aloysio Nunes Ferreira **	Bloco-PSDB/SP
Alvaro Dias *	Bloco-PSDB/PR
Ana Amélia **	Bloco-PP/RS
Ana Rita *	Bloco-PT/ES
Angela Portela **	Bloco-PT/RR
Anibal Diniz *	Bloco-PT/AC
Antonio Aureliano *	Bloco-PSDB/MG
Antonio Carlos Valadares **	PSB/SE
Armando Monteiro **	Bloco-PTB/PE
Ataídes Oliveira **	PROS/TO
Benedito de Lira **	Bloco-PP/AL
Blairo Maggi **	Bloco-PR/MT
Casildo Maldaner *	Bloco-PMDB/SC
Cássio Cunha Lima **	Bloco-PSDB/PB
Cícero Lucena *	Bloco-PSDB/PB
Ciro Nogueira **	Bloco-PP/PI
Cristovam Buarque **	Bloco-PDT/DF
Cyro Miranda *	Bloco-PSDB/GO
Delcídio do Amaral **	Bloco-PT/MS
Eduardo Amorim **	Bloco-PSC/SE
Eduardo Braga **	Bloco-PMDB/AM
Eduardo Suplicy *	Bloco-PT/SP
Eptácio Cafeteira *	Bloco-PTB/MA
Eunício Oliveira **	Bloco-PMDB/CE
Fernando Collor *	Bloco-PTB/AL
Flexa Ribeiro **	Bloco-PSDB/PA
Francisco Dornelles *	Bloco-PP/RJ
Gim *	Bloco-PTB/DF
Gleisi Hoffmann **	Bloco-PT/PR
Humberto Costa **	Bloco-PT/PE
Inácio Arruda *	Bloco-PCdoB/CE
Ivo Cassol **	Bloco-PP/RO
Ivonete Dantas *	Bloco-PMDB/RN
Jader Barbalho **	Bloco-PMDB/PA
Jarbas Vasconcelos *	Bloco-PMDB/PE
Jayme Campos *	Bloco-DEM/MT
João Alberto Souza **	Bloco-PMDB/MA
João Capiberibe **	PSB/AP
João Durval *	Bloco-PDT/BA
João Vicente Claudino *	Bloco-PTB/PI
Jorge Viana **	Bloco-PT/AC

José Agripino **	Bloco-DEM/RN
José Pimentel **	Bloco-PT/CE
José Sarney *	Bloco-PMDB/AP
Kátia Abreu *	Bloco-PMDB/TO
Lídice da Mata **	PSB/BA
Lindbergh Farias **	Bloco-PT/RJ
Lobão Filho **	Bloco-PMDB/MA
Lúcia Vânia **	Bloco-PSDB/GO
Lúiz Henrique **	Bloco-PMDB/SC
Magno Malta **	Bloco-PR/ES
Marcelo Crivella **	Bloco-PRB/RJ
Maria do Carmo Alves *	Bloco-DEM/SE
Mário Couto *	Bloco-PSDB/PA
Marta Suplicy **	Bloco-PT/SP
Mozarildo Cavalcanti *	Bloco-PTB/RR
Paulo Bauer **	Bloco-PSDB/SC
Paulo Davim **	Bloco-PV/RN
Paulo Paim **	Bloco-PT/RS
Pedro Simon *	Bloco-PMDB/RS
Pedro Taques **	Bloco-PDT/MT
Randolfe Rodrigues **	Bloco-PSOL/AP
Renan Calheiros **	Bloco-PMDB/AL
Ricardo Ferraço **	Bloco-PMDB/ES
Roberto Requião **	Bloco-PMDB/PR
Rodrigo Rollemberg **	PSB/DF
Romero Jucá **	Bloco-PMDB/RR
Ruben Figueiró *	Bloco-PSDB/MS
Sérgio Petecão **	Bloco-PSD/AC
Valdir Raupp **	Bloco-PMDB/RO
Vanessa Grazziotin **	Bloco-PCdoB/AM
Vicentinho Alves **	Bloco-SD/TO
Vital do Rêgo **	Bloco-PMDB/PB
Waldemir Moka **	Bloco-PMDB/MS
Walter Pinheiro **	Bloco-PT/BA
Wellington Dias **	Bloco-PT/PI
Wilder Moraes **	Bloco-DEM/GO
Zeze Perrella **	Bloco-PDT/MG

Mandatos

*: Período 2007/2015 **: Período 2011/2019 ***: Período 2015/2023

(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF

O: 15374/2014



CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2006
(Do Sr. Edson Duarte e outros)

Dá nova redação ao § 5º do art. 14 da Constituição Federal, dispondo que os Senadores, Deputados Federais, Estaduais, Distritais e Vereadores poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. O parágrafo 5º do art. 14 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 14

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

.....(NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Proposta de Emenda à Constituição que estamos apresentando visa limitar a reeleição dos detentores de mandatos no âmbito do Poder Legislativo, nas esferas federal, estadual e municipal. Neste sentido, entendemos que a mesma regra válida para os cargos do Poder Executivo - isto é, Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos - também deve se aplicar aos Senadores, Deputados Federais, Distritais, Estaduais e Vereadores.

A limitação é justa e oportuna, na medida em que, como facilmente pode ser constatado em rápida análise das carreiras dos parlamentares que atuam no Poder Legislativo em todo o país, as regras da legislação eleitoral vigente tendem a favorecer aqueles que já ocupam posições de poder relevantes, pelas seguintes razões: a) financiamento individual das campanhas eleitorais; b) visibilidade conferida pelo mandato; c) maior poder de barganha junto aos detentores do poder econômico; d) possibilidade de angariar apoio político a partir da própria atuação parlamentar (apresentação de emendas, atendimento às demandas dos Prefeitos e o privilégio de contar com o custeio das despesas do gabinete pelo erário).

Para atenuar a tendência à perpetuação no parlamento de determinados grupos de representantes e favorecer a renovação do mesmo, nossa Proposta estabelece que os Senadores, Deputados Federais, Estaduais e Distritais e Vereadores podem ser reeleitos para um único mandato subsequente. Assim, após o exercício do cargo durante dois mandatos consecutivos, o retorno ao parlamento de origem só poderá ocorrer após interregno de um mandato, período durante o qual parlamentar poderá atuar em outro cargo eletivo.

Pela relevância da Proposta e sua importância para o aperfeiçoamento de nossa democracia representativa, esperamos contar com o apoio dos nobres pares para aprovação da PEC em tela.

Sala das Sessões, em de de 2006.

Deputado EDSON DUARTE