

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2013
(Do Sr. ANDRÉ MOURA)

Dá nova redação ao parágrafo 5º do art. 14 da Constituição Federal, referente à reeleição do Presidente da República, Governadores e Prefeitos.

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, constante 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 Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos exclusivamente para um único período subsequente, vedada nova eleição para o mesmo cargo" (NR)

Art. 2º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

D130294957

D130294957

JUSTIFICAÇÃO

A reeleição ilimitada aos cargos do poder executivo, possibilita que uma pessoa ocupe um mesmo cargo por mais de duas vezes. Segundo Alexandre Baron Polanczyk, isso ofende o princípio da impessoalidade e o pluralismo político, permitindo que um mesmo grupo se perpetue no poder por vários anos.

A existência legal do princípio aparece no diploma constitucional brasileiro em seu art. 37, que assim dispõe:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A administração pública deve obedecer alguns princípios, entre os quais o da impessoalidade, que é aquele que impõe que todo ato e conduta da administração deve ter por fim o interesse comum, e não o de uma determinada pessoa, ou de determinado grupo.

A impessoalidade possui sua razão de existir para evitar que determinado grupo de pessoas se apodere do Estado e desenvolva projetos de natureza personalista contrários à consecução do interesse público. Isso reflete a preocupação do legislador em equilibrar as forças políticas, de modo que todos possam se beneficiar indistintamente das ações estatais.

O pluralismo político significa que a sociedade é formada por muitos grupos, sendo garantida a existência de várias opiniões e idéias com respeito a cada uma delas. Através disso, busca-se assegurar a liberdade de expressão, manifestação e opinião, garantindo-se a participação do povo na formação da democracia do país. O pluralismo político não pode ser confundido com o multipartidarismo, que é a existência de vários partidos políticos (ALBANESI, 2010, p.1).

A sua existência legal está prevista no art. 1º, V da Constituição Federal, que o estabelece com um dos cinco fundamentos da República Federativa do

D130294957

D130294957

Brasil. Historicamente, foi inscrito na Constituição Federal de 1988 como consequência do fim do regime ditatorial.

Tal inscrição, inédita em nossa história, insere-se em contexto de reconhecimento da alteridade e da legitimidade da diversidade presentes na sociedade brasileira, afastando exclusivismos e hegemonismos, tais como os que vigoraram durante o regime autoritário de 1964/1985.

Vários dispositivos existentes no diploma constitucional são reflexos do Princípio do Pluralismo Político, tais como o art. 8º (liberdade da associação profissional e sindical), art. 17 (liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos), art. 45 (proporcionalidade na composição da Câmara dos Deputados).

O pluralismo está umbilicalmente ligado à renovação de idéias e valores, que são manifestadas livremente e contribuem para a evolução das instituições e da sociedade em geral. No Pluralismo Político são diversos grupos detentores de uma parcela determinada de poder, com o objetivo de se evitar que um único setor adquira influencia desproporcional e, conseqüentemente, controle os demais. A sociedade é dividida de forma que os interesses de um grupo serão ora conflitantes e ora concordantes com os interesses de outro grupo. Ou seja, não haverá em momento algum um setor inteiramente soberano, pois, em que pese poder existir um grupo social mais forte do que outro, ele terá que conviver com o pensamento e interesses de outros grupos sociais mais fracos, o que, por si só, evitará a tirania da maioria e, ainda, assegurará o respeito aos posicionamentos e direitos dos setores minoritários (MORELLI, 2010, p.1).

A Emenda Constitucional nº 16 de 1997 instituiu pioneiramente o instituto da reeleição em nosso ordenamento jurídico. Desde a primeira Constituição da República Federativa do Brasil, em 1891, até a Constituição de 1988, a reeleição era vedada aos detentores de mandato do Poder Executivo Municipal, Estadual e Federal, sendo sempre permitida aos ocupantes dos cargos legislativos (MORAES, 2009, p.236). A EC n. 16/1997 estabeleceu a seguinte redação para o §5º do art. 14:

D130294957

D130294957

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997).

Note-se que não se proíbe constitucionalmente que uma mesma pessoa possa exercer três ou mais mandatos presidenciais, mas se proíbe a sucessividade indeterminada de mandatos. Assim, após o exercício de dois mandatos sucessivos, o Chefe do Poder Executivo não poderá ser candidato ao mesmo cargo, na eleição imediatamente posterior, incidindo sobre ele a inelegibilidade relativa por motivos funcionais para o mesmo cargo (MORAES, 2009, p.239).

A reeleição vai ao encontro dos interesses da coletividade, tendo em vista que a possibilidade de reeleição privilegia o princípio da participação popular porque confere ao povo a possibilidade de um duplo julgamento: o do programa partidário e o do agente executor desse programa (TEMER apud MORAES, 2009, p.238).

A adoção da reeleição também se justifica pela curta duração dos mandatos para os Chefes do Executivo no Brasil. O período de quatro anos foi introduzido apenas por ocasião da revisão da Constituição de 88, sendo que tal período, mostrou-se demasiadamente curto frente à continuidade administrativa necessária para implementar uma proposta de governo consistente e voltada para o futuro, fundamental em uma fase histórica de tantas e tão profundas mutações na política e na economia mundiais. O reduzido período, subtraído ainda pelo tempo de instalação de uma nova administração e pela natural perda de velocidade ao aproximar-se o fim de um mandato, acarreta uma atenuação de efetividade do poder presidencial (BARRETO, 1998, p.XIV)

Entretanto, o mandato curto protege os cidadãos contra eventuais desacertos de um governante medíocre. A alternativa à reelegibilidade seria um único mandato longo, de cinco, seis ou mais anos. Mas como já percebido pelos norte-americanos, daria um mandato muito longo a um mau governante e muito curto a um bom (FRANCO apud BARRETO, 1998, p.57). Logo, o

D130294957

D130294957

mandato curto de quatro anos, com a possibilidade de reeleição, mostra-se como a solução mais adequada.

A reeleição também funciona como um juízo de aprovação ou reprovação de um governo, possibilitando que as políticas públicas possam ser pensadas para que produzam resultados a médio e longo prazo, não voltadas exclusivamente ao imediatismo das eleições:

A reelegibilidade amplia de maneira significativa as possibilidades de escolha à disposição do eleitorado. Com a reeleição, não se limitará a escolher entre os participantes do momento. Poderá votar pela recondução de uma autoridade do Executivo ao seu cargo, para continuar uma obra de governo. Ou poderá dar-lhe o claro recado de que não a quer. Aprovará ou desaprovará um programa já em parte testado na prática, cujos efeitos, portanto, já conhece.

Quando se vota pela primeira vez num candidato, o eleitor faz uma aposta sobre o futuro. Dá o que poderíamos chamar um voto prospectivo. Se o candidato for eleito, terá condições de, pelo seu desempenho, confirmar ou não o acerto do eleitor. Se dermos ao eleitor, com a norma de reelegibilidade, a opção de reconduzir o mandatário, estaremos ampliando-lhe os direitos políticos. Com a reelegibilidade, além do direito ao voto prospectivo, o eleitor terá também o que poderíamos chamar de voto retrospectivo.

O princípio da reelegibilidade tem outras funções positivas a recomendá-lo no aprimoramento de nossa democracia presidencial. O princípio permitirá - caso o voto do eleitor o consinta - a continuidade de um programa governamental. O governante autorizado a disputar a reeleição pode administrar com uma perspectiva mais longa de tempo, no seu primeiro mandato. Pode empreender políticas de longo prazo de maturação, contando com a probabilidade de continuá-las em um segundo mandato, caso aprovado pelo eleitorado.

Ao tópico anterior, acrescenta-se que a reelegibilidade, conforme já o haviam observado os fundadores da democracia norte-americana, nos clássicos Artigos Federalistas, representa forte estímulo ao governante para que se esmere na gestão, se aspira a um segundo mandato.

Por outro lado, a possibilidade de reeleger bons governantes aos cargos permite ao sistema político aproveitar o talento gerencial e as qualidades de liderança comprovadas pelo bom desempenho. A democracia, como qualquer forma organizada de convívio, não pode dar-se ao luxo de desperdiçar talentos, quando os encontra (FRANCO apud BARRETO, 1998, p.55-56).

Ademais, a reeleição é uma realidade nas democracias desenvolvidas do nosso mundo:

Nenhuma democracia na Europa Ocidental ou na América do Norte proíbe seus chefes de governo de se reelegerem à própria sucessão pelo menos uma vez, por meio de eleições livres e pluripartidárias.

Leis que negam o direito a pelo menos um segundo mandato imediato debilitam o princípio da responsabilidade democrática perante os cidadãos e os incentivos para desempenho honesto e de alta qualidade no período final de um mandato de governo (STEPAN apud BARRETO, 1998, p.77).

Pode-se afirmar que a reeleição para os detentores de cargos eletivos no Poder Executivo é necessária e benéfica aos interesses da coletividade, pois se constitui num prêmio ao bom administrador, cujo trabalho foi referendado pelos eleitores através do voto popular. Ademais, possibilita a continuidade administrativa, a fim de que o plano de governo possa ser pensado e executado em um prazo maior.

As escolhas feitas pelos legisladores nos outros Estados são feitas conforme a realidade social e política de cada país. A título de análise, genericamente delinea-se um comparativo entre os contornos que o instituto da reeleição assume em alguns países (MORAES, 2009, p. 239-240):

Áustria: o mandato presidencial terá seis anos, admitindo-se somente uma reeleição para o período presidencial seguinte.

Argentina: admite a possibilidade de reeleição por um só período consecutivo. Entretanto, pode haver, após o intervalo de um período, um único terceiro mandato.

Portugal: permite a reeleição para um segundo mandato consecutivo, prevendo expressamente sua inadmissibilidade para um terceiro mandato consecutivo ou ainda, durante um período de cinco anos imediatamente subsequente ao termo do segundo mandato consecutivo.

China: o presidente não poderá cumprir mais de dois mandatos consecutivos, não havendo vedação expressa para mais mandatos, desde que não consecutivos.

Estados Unidos: ninguém poderá ser eleito mais de duas vezes para o cargo de presidente.

A reeleição e a ofensa ao Princípio da Impessoalidade e ao Pluralismo Político

Existe hoje no cenário político brasileiro a figura do político profissional, que é aquele que exerce mandatos executivos durante quase toda a sua vida.

Essa defesa se insere na lógica em vigor em vários países que seguem o modelo de democracia representativa copiado dos Estados Unidos: ser político é uma forma de ascensão social, não uma atividade episódica. Aqui não há espaço para um profissional liberal de alguma área arriscar-se na vida pública para de fato colaborar com o país por apenas quatro anos.

No Brasil, ser político é coisa para profissional. (RODRIGUES, 2010, p.1)

Isso é muito problemático em um país latino-americano, como é o Brasil, que à semelhança dos países vizinhos, possui uma democracia jovem, recém saída de um período ditatorial, devendo ficar alerta, pois “a tentação caudilhesca tem sido uma constante na América Latina e, para ajudá-la, valem todos os pretextos” (ANDRADE apud BARRETO, 1998, p. 14).

Há um personalismo exagerado na eleição brasileira, onde o eleitor acaba votando em um candidato influenciado pelas suas características pessoais (carisma, empatia), em detrimento de questionar a qual projeto político pertence o candidato, quem será a sua equipe de governo, o que

D130294957

D130294957

costuma fazer o partido desse candidato quando chega ao poder, etc. Já nos advertia Singer (apud BARRETO, 1998, p.107), quanto a esse fenômeno:

O resultado será a reeleição generalizada de presidentes, governadores e prefeitos e, portanto, a queda vertical da taxa de renovação das chefias de governo e da rotatividade dos partidos e coligações partidárias que as dominam.

Nossa cultura política leva o eleitorado a votar sobretudo em “nomes” para cargos executivos, dando pouca ou nenhuma importância aos programas dos candidatos e às correntes partidárias que representam. Cada candidato procura convencer o eleitor que é mais honesto, sincero e competente. E a chave da vitória está na credibilidade assim conquistada.

Nesse tipo de competição, o fator decisivo é o grau de conhecimento, de familiaridade, quase diríamos de intimidade que os eleitores possuem em relação à pessoa do candidato. Daí a vantagem dos que já exerceram cargos públicos, que podem lembrar o eleitor de que “esse você conhece”. E a desvantagem dos que estreiam na política, a não ser que tenham sido previamente repórteres de televisão ou rádio, atores ou atrizes de telenovelas, etc.

Os resultados de nossas disputas eleitorais comprovam o hábito brasileiro já arraigado de votar em nomes e não programas de governo, muito menos em função de uma identidade pessoal, ideológica e programática com algum partido. Nossas agremiações partidárias são caracterizadas por uma grande artificialidade: a maioria das legendas tem uma existência meramente cartorial, não se materializando através de base sólida ou de militância ideológica ou participativa (BARRETO, 1998, p.109).

Esse personalismo ofende um dos Princípios Constitucionais mais importantes, que é o Princípio da Impessoalidade, pois permite que um grupo de pessoas, com base no carisma pessoal e do clientelismo praticado por um candidato, apodere-se do aparelho estatal e desenvolva projetos para se manter no poder, não efetuando as melhorias e reformas necessárias à evolução do Estado. Ademais, as estruturas partidárias não se preocupam em

D130294957

D130294957

renovar as suas lideranças e oxigenar as idéias políticas, mas sim em reconduzir indefinidamente esse candidato ao poder, o que pessoaliza as relações políticas.

De igual maneira, o Princípio Constitucional do pluralismo político é desrespeitado, porque ocorre uma concentração do poder decisório em um único grupo por vários anos consecutivos, sendo que o partido político é relegado a segundo plano pela figura do candidato, que é maior que o partido, produzindo efeitos indesejáveis ao país.

A história mostra que aumento de corrupção, desordem na economia e restrição às liberdades costumam ser o legado dos governantes que resistem a deixar o cargo. “A manutenção no poder, por longo período, de um governante ou grupo político potencializa o risco de retrocesso econômico”, diz o professor da Universidade de São Paulo, Júlio Pimentel Filho, especialista em América Latina. No México, os 71 anos ininterruptos de domínio do Partido Revolucionário Institucional (PRI) atrasaram em décadas o avanço do país. Nos anos 50, enquanto seus vizinhos latinos ingressavam em um ciclo de desenvolvimento, os mexicanos sofriam com a teimosia do partido na continuidade de uma política agrária voltada para a subsistência. No Paraguai, o longo reinado do Partido Colorado, que permanece no poder até hoje, ajudar a florescer a corrupção, o contrabando e o narcotráfico.

“A alternância de poder é essencial, também, porque permite a renovação de idéias e a vigilância sobre o uso da máquina do estado. Além disso, evita um grande perigo: o de um vácuo de lideranças - condição fundamental para perenizar ditadores”, afirma a cientista política Lucia Hippolito. Para o jurista Saulo Ramos, a perpetuação de um presidente ou de um único partido tem como corolário a deterioração dos princípios éticos. “A corrupção aumenta e generaliza-se, porque os governantes e seus acólitos adquirem a certeza da impunidade que o poder político infunde aos que fazem dele um meio de servir-se” (ASSOMBRAÇÃO, 2008, p.60).

A alternância do poder é um dos efeitos do pluralismo político e isso deve ser respeitado, quando se alterna o poder, a democracia realmente funciona, pois nenhuma idéia é infalível e inesgotável para que perdure, pois há

D130294957

D130294957

a necessidade de uma oxigenação nos prédios públicos no sentido de haver novas pessoas com novas idéias, todas convergindo para o senso democrático. A reeleição ilimitada perpetua o status quo e sufoca a renovação política (MARTINS, 2010, p.1). Esse princípio é de suma importância:

O princípio da alternância é vital para a democracia, regime que, como dizia Margaret Thatcher, ex-primeira-ministra britânica (ficou onze anos no poder), “tem sua maior virtude não na escolha dos melhores, mas na capacidade de impedir que os eleitos governem para sempre” (QUE, 2008, p.9).

Cabe destacar que, historicamente, os Estados Unidos foram pioneiros no século XX ao colocar um fim a reeleição sucessiva. Conforme relata Vasconcellos (2010, p.1): “Após conseguir um quarto mandato consecutivo em 1942, o presidente Roosevelt abriu uma crise política. Ao morrer em pleno exercício do cargo presidencial, Roosevelt deu à oposição oportunidade política para que a Constituição fosse modificada. Diante disso, aprovou-se uma emenda constitucional que permitia uma única reeleição, proibindo ao presidente reeleito a possibilidade de retornar ao poder, mesmo que anos depois. Com isso, a democracia norte-americana vetou o personalismo proveniente do poder político individual, diminuiu o uso da máquina pública em benefício do presidente e atenuou a corrupção eleitoral”.

O modelo norte-americano de reeleição poderia ser aplicado ao Brasil, pois os americanos já entenderam que deve haver uma limitação nos mandatos para o aperfeiçoamento da democracia e, conforme brilhante lição de Toledo (2010, p.154):

Falta ao Brasil o instituto da Ex-Presidência. Copiamos dos Estados Unidos o instituto da Presidência. Recentemente, chegamos ainda mais perto do modelo ao instituir a reeleição. Esquecemos de copiar o instituto da Ex-Presidência. Este tem sua base na proibição de o presidente concorrer uma terceira vez ao cargo. Elegeu-se e reelegeu-se, acabou. Não lhe sobra a possibilidade de, passados quatro anos, voltar a candidatar-se. Dada essa premissa, o costume fez o resto. Cabe ao ex-presidente o papel de político

D130294957

D130294957

aposentado, por isso mesmo de estadista acima do bem e do mal, chamado eventualmente para missões internacionais ou para dar palpites em momentos críticos, e de resto dedicado às conferências, ao livro de memórias e à gestão de sua “Biblioteca”, como é conhecida por lá a instituição que cuidará dos papéis, das fotos, dos filmes e das tralhas diversas que lhe documentaram o período presidencial.

Sala das Sessões, em de de 2013.

Deputado ANDRÉ MOURA

D130294957

D130294957