

A INCONSTITUCIONALIDADE DO INSTITUTO DA REELEIÇÃO.

Targino Machado Pedreira Neto *

A reeleição nos cargos do Poder Executivo foi, pioneiramente, implementada no nosso ordenamento pela emenda constitucional nº. 16 de 04 de junho de 1997. Há de se falar que foi de maneira pioneira, pelo fato deste instituto jamais ter sido previsto em ordem constitucional pátria democrática. Nenhuma das Constituições promulgadas, desde a primeira republicana de 1891, previu a elegibilidade do detentor de mandato executivo, para o mesmo cargo, no pleito eleitoral subsequente. Assim também foi o tratamento dado ao tema pela Constituição de 1988, que originariamente, trouxe em seu Art. 14, §5º, a inelegibilidade para os titulares de chefia do Poder Executivo para o pleito eleitoral seguinte ao cargo que já ocupa, ou ocupou em qualquer momento do referido mandato, de forma definitiva ou provisória.

O princípio da irreelegibilidade, como se pode designar a ausência de previsão legal para este instituto ao longo do ordenamento jurídico pátrio, foi presente no corpo da Constituição Cidadã, como a intitulou o ilustre Ulisses Guimarães, cuja falta é incomensurável nos dias atuais. Por vir presente no Título II da Constituição Federal, destinado aos Direitos e garantias fundamentais, se caracteriza como cláusula pétrea, sendo assim impossível de ser removido do ordenamento constitucional por meio de reforma parcial, quer dizer, emenda à Constituição. Somente há possibilidade de expurgamento de cláusula pétrea de um ordenamento quando há uma nova ordem constitucional, ou seja, pelo Poder Constituinte Originário, haja vista não existir vinculação ao sistema constitucional anterior.

Sendo assim, o princípio da irreelegibilidade é cláusula pétrea no nosso ordenamento. E, como ocupou na Constituição espaço destinado aos direitos e garantias fundamentais, foi ele expulso do nosso ordenamento de forma inconstitucional desobedecendo ao que é previsto no Art. 60, §4º, IV, que dispõe: "§4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: IV - os direitos e garantias individuais". Esses direitos inserem-se no conceito de direito fundamental do homem, cuja ausência será obstáculo para que o homem exerça sua individualização na sociedade, direito essencial para uma vida em um estado democrático de direito, necessário para assegurar a todos uma existência digna, livre e equânime.

Observando assim, sob o aspecto formal da Constituição, não poderia o Poder Constituinte Derivado abolir direito fundamental, pois estaria agindo como Poder Originário, violentando o dispositivo acima citado. Este último Poder Constituinte não tem legitimidade para alterar dispositivos constitucionais que venham a extinguir normas fundamentais da Federação, fazendo reformas de caráter total da ordem suprema, está sim, restrito a mudanças individuais. Essas reformas ilegítimas estão ferindo os princípios constitucionais e abalando os fundamentos da lei maior. Se fosse assim não era preciso a convocação de uma Assembléia Constituinte para dar origem à nossa Carta Maior, como bem afirma o constitucionalista Paulo Bonavides:

"Trata-se em verdade de reformas totais, feitas por meio de reformas parciais. Urge precaver-se contra essa espécie de revisões que, sendo formalmente parciais, examinadas, todavia, pelo critério material, ab-rogam a Constituição, de modo que se fazem equivalentes a uma reforma total, pela mudança de conteúdo, princípio, espírito e fundamento da lei constitucional." 5

É forçoso tratar, sob o aspecto material, acerca de alguns princípios explícitos na Carta Maior inobservados quando da aprovação da referida emenda.

E para isso é fundamental trazer passagem do ilustre Celso Antônio Bandeira de Mello sobre a relevância dos princípios na ordem jurídica:

"Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto, porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada." 6

Segundo o princípio da isonomia, presente no art. 5º, caput da C.F., não deve haver tratamento desigual para quem quer que seja, e a reeleição concede privilégios a certos indivíduos afetando este princípio constitucional. Este instituto promove desequilíbrio no processo eleitoral brasileiro na medida em que deixa em situação de superioridade aquele candidato já detentor de tal mandato político.

A máquina administrativa, termo vulgarmente chamado ao conjunto de veículos concedidos ao administrador para gerir o Ente Público, gera enorme benefício àquele que já é Prefeito, Governador de Estado (ou do Distrito Federal) ou Presidente da República, pois é de disponibilidade do administrador os recursos públicos, para que com discricionariedade (em sua ampla maioria) sejam aplicados na área onde acreditar mais adequada. Com isso, o candidato à reeleição usa deste artifício para promover sua campanha ao próximo pleito, gerando uma autopromoção com recursos públicos.

Ao tempo em que os "donos" de mandatos estão em posse de recursos públicos, os seus adversários gozam apenas de recursos próprios para arcar com a campanha eleitoral, evidenciando mais uma vez a situação de hipossuficiência dos que não estão investidos em cargos públicos. Percebe-se assim, a ausência prática da isonomia entre os candidatos.

O Art. 37, caput, da Constituição disciplina que a administração pública obedecerá alguns princípios inafastáveis, entre eles o da moralidade administrativa e o da impessoalidade. É lógico que para atender ao primeiro princípio, os parlamentares devem agir com moralidade em todos os atos administrativos, como na oportunidade de apreciação legislativa, tanto que o art. 55, 1º, estabelece que perderá o mandato o deputado ou senador que perceber vantagens indevidas, para comprometer-se a seguir uma certa conduta.

O princípio da impessoalidade impõe ao titular da administração a observância da finalidade pública. O administrador fica impedido de buscar outro fim que não seja o do interesse do povo, jamais agindo por interesses privados. Este princípio muito se equivale ao da igualdade e isonomia, já tratado acima, sendo para muitos doutrinadores uma consequência deste último. Haja vista que o Poder Público deve agir com igualdade, não há de se preferir classe social ou qualquer indivíduo em particular, que não seja para o fim da coletividade. O administrador deve ser impessoal no exercício do munus público. Com estas inferências principiológicas, oportuna-se falar, historicamente, sobre a questão principal que é a emenda nº. 16/97, e as contradições a esses preceitos da lei maior.

O ano da aprovação da emenda, sempre bom lembrar, foi o ano de 1997, para os que recordam, último ano de governo do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, era claro e evidente que o seu único interesse em conviver harmoniosamente com o Poder Legislativo Nacional naquele ano, era o de conseguir ter o direito de se recandidatar àquele cargo.

Foram várias as denúncias de compras de votos de parlamentares para a aprovação da referida emenda, O jornal "Folha de São Paulo" publicou grampos telefônicos ilegais que revelavam conversas entre deputados, onde eram tratados valores que cada deputado receberia para votar a favor da emenda, houve notícia de deputado que chegou a receber 200 mil reais. Estes ocorridos são vestidos de verdade, haja vista jamais ter ocorrido apreciação e aprovação de matéria tão polêmica e controvertida com tamanha celeridade pelo Congresso Nacional.

A ausência de observância aos princípios citados é evidente, não tendo sido obedecido o interesse público ao possibilitar o viciado ingresso de tal instituto na nossa ordem constitucional. Não estando presente no processo legislativo o mínimo ético indispensável

exigido aos titulares da administração pública, houve ofensa ao princípio constitucional da moralidade.

Ademais, o instituto da reeleição não encontra congruência e consonância nem mesmo com os seus dispositivos "vizinhos", quais são os §§6º e 7º do mesmo artigo alterado pela emenda. O §6º trata acerca da possibilidade dos titulares de mandato executivo concorrerem a outros cargos, e para isso, condiciona este fato a uma renúncia por parte do administrador. Esta renúncia se apresenta como requisito para a conquista da elegibilidade do provável candidato, e deve ocorrer no prazo máximo de seis meses anteriores ao pleito.

Como podem haver normas constitucionais que versem sobre o mesmo tema de forma tão distinta? Para ser candidato ao mesmo cargo, o titular não necessita de prévia renúncia, já para a candidatura a outro cargo, o afastamento definitivo configura requisito para a elegibilidade. Assim, havendo clara e notória desarmonia entre os citados dispositivos, qual seria o fundamento para a renúncia na disputa por cargo outro, se no caso mais gravoso e que causa maiores riscos para a moralidade pública, que é a reeleição, tem-se admitido uma forma mais tolerante, não sendo prevista qualquer condição para a sua ocorrência? Isto é inexplicável!

Se não bastasse, o §7º do mesmo Art. 14, declara a inelegibilidade dos parentes consanguíneos ou afins até o segundo grau, no território de jurisdição do titular do mandato executivo. Novamente, reitero as minhas dúvidas. Como pode haver tratamento mais rígido para aquele que é parente, sendo declarada a sua inelegibilidade, se o próprio causador do impedimento é elegível? Como aceitar a hipótese da esposa do Presidente da República, que tivesse a intenção de concorrer ao cargo que é titular o seu marido, ser impedida de disputar o pleito pelo matrimônio com quem nem mesmo tem este impedimento? Salienta-se que, em muitas ocasiões, parentes em segundo grau, como no caso de tios e sobrinhos não têm qualquer relação social ou amigável. Porém, não será aprofundada aqui esta hipótese.

Os questionamentos se direcionam a respeito da falta de harmonia, e desatendimento ao princípio da isonomia, pela ocorrência do instituto da reeleição e as inelegibilidades consignadas no mesmo Art. 14 da Constituição Federal, que não sofreram qualquer alteração na época da emenda. Cumpre-se ressaltar que a redação dada aos parágrafos acima mencionados na época da promulgação em 1988, tinha correlação com o antigo conteúdo do §5º do dispositivo constitucional acima, e na oportunidade de sua alteração, o legislador se eximiu de tratar do tema e dar tratamento isonômico aos declarados inelegíveis nos §§ 6º e 7º.

Para que não se abale toda a estrutura criada pela mais democrática de todas as Cartas Supremas deste Estado deve ser respeitado conteúdo constitucional, base de todo o ordenamento, e que serve como fonte para todas as demais normas, principalmente quando estas questões versarem sobre normas principiológicas. Estas são razões, tratadas de forma sucinta, de um humilde e aprendiz de direito, sobre a tese da inconstitucionalidade do instituto da reeleição.