

Parte IV

ALGUNS PONTOS PARA DEBATE

I. Introdução

II. A questão da desproporcionalidade geográfica e partidária

1.1. Redução ou ampliação do número de parlamentares

1.2. A criação do Deputado Nacional

III. A questão do financiamento público

IV. A questão da reeleição

I. INTRODUÇÃO

Ao contrário do que foi feito nos capítulos anteriores, as idéias suscitadas sob esta rubrica têm o propósito de trazer massa crítica para o debate, não tendo o caráter de propostas fechadas. Precisam ser levadas ao espaço público e aos operadores políticos e jurídicos, com vistas ao amadurecimento da melhor solução.

II. A QUESTÃO DA DESPROPORCIONALIDADE GEOGRÁFICA E PARTIDÁRIA

Para enfrentar este importante e complexo problema do sistema eleitoral e partidário brasileiro, é possível cogitar de algumas possibilidades:

II.1. Redução do número de parlamentares

Para superar a desproporção trazida pelo art. 45, §1º, existem duas possibilidades lógicas: a redução da representação da bancada de alguns Estados a número inferior a oito Deputados; ou a elevação do limite máximo de Deputados para um número superior a setenta. A segunda opção teria de superar a rejeição da opinião

pública, nessa quadra da vida política brasileira, ao aumento do número de parlamentares na Câmara dos Deputados. A primeira solução poderia contar com o apoio expressivo da opinião pública, mas enfrentaria a compreensível reação das bancadas dos Estados afetados.

II.2. A criação do Deputado Nacional

Nessa fórmula, a lista partidária na eleição para a Câmara dos Deputados seria nacional e única. Assim, a representação dos Estados continuaria a ser feita pelo Senado Federal, ao passo que na Câmara haveria: a) Deputados *Federais*, eleitos no âmbito dos distritos em que subdivididos cada Estado, e b) Deputados *Nacionais*, eleitos por integrarem a lista partidária, sem vínculo formal com determinada unidade da Federação.

III. A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO

Segundo muitos, o financiamento exclusivamente público das campanhas eleitorais teria o condão de minimizar os efeitos nocivos da intervenção do poder econômico no processo de escolha dos representantes políticos. O sistema de financiamento de campanhas adotado no Brasil é misto. Ele admite a participação da iniciativa privada, mas os partidos também recebem recursos do Fundo Partidário. Na prática, as campanhas eleitorais são caras, altamente dependentes de doações de instituições privadas, sobretudo do empresariado. As doações privadas chegam a representar 80% do total dos gastos. Além disso, muitas vezes, se realizam arrecadações não contabilizadas (caixa dois), com recursos de origem obscura, inclusive com suspeita de que possam provir do crime organizado¹. O financiamento

¹ Jairo Nicolau, *Receita pra reduzir escândalos* apud Antônio Octávio Cintra, *A proposta de reforma política: Prós e contras*, 2005, p. 10.

público de campanhas tende a fornecer soluções consistentes para grande parte desses problemas.

Duas vantagens são diretamente associadas ao modelo de financiamento público:

a) *a disputa eleitoral se tornaria mais igualitária*: os grandes partidos, além de já contarem com um percentual maior do Fundo Partidário, em decorrência de sua maior representação na Câmara dos Deputados, também se beneficiam de vultosos incentivos de instituições privadas;

b) *redução da influência dos agentes econômicos na arena parlamentar*: no sistema de financiamento privado, os detentores do poder econômico podem convertê-lo em poder político. Os financiadores certamente apoiarão, senão exclusivamente, pelo menos em maior intensidade os candidatos dispostos a representar seus interesses, daí resultando uma grave distorção da representatividade.

Os opositores do modelo de financiamento público costumam apontar algumas desvantagens que frustrariam os seus propósitos, dentre as quais:

a) *a possibilidade de fraude*: não há garantia de que candidatos não irão se valer, além da verba a ser entregue pelo Estado, também de valores recebidos da iniciativa privada e não contabilizados (caixa dois).

b) *o aumento da despesa pública*: em tempos de busca obsessiva de equilíbrio fiscal, a imagem dos parlamentares ficaria ainda mais comprometida se a eleição de cada um deles passasse a ser associada e quantificada como uma despesa pública, que desviaria recursos de outros investimentos.

Ambas as críticas enunciadas acima podem ser rebatidas. A primeira com o argumento de que a fraude e o caixa dois não são características específicas do modelo de financiamento público, pois no sistema de financiamento privado tais disfunções também ocorrem. Justamente ao contrário, se a arrecadação paralela de valores privados não é completamente impedida pelo financiamento público, ela é sensivelmente minorada. Quanto à segunda desvantagem apontada, é bem de ver que um dos principais efeitos do financiamento público é a redução da corrupção e o conseqüente impacto que ela traz para os cofres públicos. Não é incomum que os financiadores privados estejam interessados em promover seus interesses privados mais imediatos em face do Governo, postulando e obtendo vantagens indevidas, beneficiando-se muitas vezes de licitações viciadas e verbas orçamentárias sem controle adequado.

IV. A QUESTÃO DA REELEIÇÃO

A reeleição foi admitida pela primeira vez no Brasil com a Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997², quebrando uma tradição que

² Numa breve remissão histórica às Constituições Brasileiras tem-se a vedação da reeleição nos seguintes termos: 1. Constituição de 1891: “Art. 43. O Presidente exercerá o cargo por quatro anos, não podendo ser reeleito para o período presidencial imediato”; 2. Constituição de 1934: “Art. 52. O período presidencial durará um quadriênio, não podendo o Presidente da República ser reeleito senão quatro anos depois de cessada a sua função, qualquer que tenha sido a duração desta”; 3. Constituição de 1937: Aqui não havia regra expressa vedando a reeleição, mas assim se entendia, tendo em vista a prerrogativa do Presidente da República de indicar candidato à eleição do mesmo cargo, prorrogando seu mandato até a conclusão das operações eleitorais e posse do eleito (art. 84, parágrafo único); 4. Constituição de 1946: “Art. 139. São também inelegíveis: I – Para Presidente e Vice-Presidente da República: a) Presidente que tenha exercido o cargo, por qualquer tempo, no período imediatamente anterior, e bem assim o Vice-Presidente que lhe tenha sucedido ou quem, dentro dos seis meses anteriores ao pleito, o haja substituído”; 5. Constituição de 1967: “Art. 146. São também inelegíveis: I – Para Presidente e Vice-Presidente da República: a) o Presidente que tenha exercido o cargo, por qualquer tempo, no período imediatamente anterior, ou quem, dentro dos seis meses anteriores ao pleito, lhe haja sucedido ou o tenha substituído”; 6. Emenda Constitucional nº 1 de 1969: “Art. 151, parágrafo único. Observar-se-ão as seguintes normas, desde já em vigor, na elaboração da lei complementar: a) a inelegibilidade de quem haja exercido cargo de Presidente e de Vice-Presidente da República, de Governador e de Vice-Governador, de Prefeito e de Vice-Prefeito, por qualquer tempo, no período imediatamente anterior”; 7. Constituição de 1988 (redação original): “Art. 14, §5º. São inelegíveis para os mesmos cargos, no período subsequente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito”.

vigorava desde a implantação da República. No direito constitucional comparado, este é um tema em relação ao qual não há consenso. Inúmeros países não admitem a reeleição do Presidente, como Chile³, Paraguai⁴, Peru⁵, Uruguai⁶, México⁷, Equador⁸ e Costa Rica⁹. Diversos outros permitem a reeleição, mas vedam as reconduções sucessivas, admitindo apenas que o Presidente possa exercer um novo mandato na seqüência do primeiro. Nesse rol estão Estados Unidos¹⁰, Portugal¹¹, Finlândia¹², Alemanha¹³ e Argentina¹⁴.

³ Constituição do Chile: “Art. 25. (...) El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cuatro años y no podrá ser reelegido para el período siguiente”.

⁴ Constituição do Paraguai: “Art. 229. El Presidente de la República y el Vicepresidente durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso. El Vicepresidente sólo podrá ser electo Presidente para el período posterior, si hubiese cesado en su cargo seis meses antes de los comicios generales. Quien haya ejercido la presidencia por más de doce meses no podrá ser electo Vicepresidente de la República”.

⁵ Constituição do Peru: “Art. 112º. El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro periodo constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones”.

⁶ Constituição do Uruguai: “Art. 152. El Presidente y el Vicepresidente durarán cinco años en sus funciones, y para volver a desempeñarlas se requerirá que hayan transcurrido cinco años desde la fecha de su cese”.

⁷ Constituição do México: “Art. 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o substituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”.

⁸ Constituição do Equador: “Art. 98. (...) El Presidente y Vicepresidente de la República podrán ser reelegidos luego de transcurrido un período después de aquel para el cual fueron elegidos”.

⁹ Constituição da Costa Rica: “Art. 132. No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente: 1) El Presidente que hubiera ejercido la Presidencia durante cualquier lapso, ni el Vicepresidente o quien lo sustituya, que la hubiera ejercido durante la mayor parte de un período constitucional”.

¹⁰ Emenda XXII à Constituição dos Estados Unidos: “1. Ninguém poderá ser eleito mais de duas vezes para o cargo de Presidente (...)”. A duração do mandato é de quatro anos.

¹¹ Constituição de Portugal: “Art. 123º. 1. Não é admitida a reeleição para um terceiro mandato consecutivo, nem durante o quinquênio imediatamente subsequente ao termo do segundo mandato consecutivo. 2. Se o Presidente da República renunciar ao cargo, não poderá candidatar-se nas eleições imediatas nem nas que se realizem no quinquênio imediatamente subsequente à renúncia”. A duração do mandato é de cinco anos.

¹² O sistema de governo da Finlândia é parlamentarista. Sobre a reeleição do Presidente, v. Constituição da Finlândia: “Art. 54. O Presidente da República é eleito por sufrágio direto entre os cidadãos finlandeses nativos, por um mandato de seis anos. A mesma pessoa pode ser eleita Presidente consecutivamente por um máximo de dois mandatos”.

¹³ Constituição da Alemanha: “Art. 54. 2. A duração do mandato do Presidente Federal é de cinco anos. Uma só reeleição é permitida”.

O tema divide opiniões no Brasil, desde que a EC nº 16/97 mudou o tratamento da matéria. Aqueles que defendem a admissibilidade da reeleição sustentam que ela possibilita um julgamento da atuação do Presidente pelo povo, permitindo a continuidade de um Governo bem sucedido¹⁵. Crêem, assim, que um único mandato é insuficiente para a implementação de políticas públicas de maior alcance, sobretudo em um país como o Brasil, marcado pela descontinuidade político-administrativa após as sucessões governamentais. De outra parte, os opositores da medida costumam apontar alguns riscos reais no processo de reeleição, como o uso da máquina pública na campanha eleitoral desenvolvida pelo ocupante do cargo e a dispersão de energia por parte do Presidente candidato, que começa a articular sua sucessão e a atuar na campanha em meio ao Governo, com sacrifício do desempenho eficiente de suas atribuições constitucionais. Além disso, o peso institucional do cargo e a intensidade da exposição do chefe de Estado na mídia tornam a campanha um embate desigual.

No Brasil, a reeleição já foi experimentada, com a atribuição de um segundo mandato ao Presidente Fernando Henrique e, em 2006, submete-se a novo teste, com a candidatura do Presidente Lula. No plano estadual e municipal, a possibilidade de reeleição trouxe modificações extensas e profundas sobre o quadro político. Parte dos problemas relacionados com a reeleição foi potencializada pelo fato de a Emenda Constitucional nº 16/97 não haver exigido a desincompatibilização do agente político do cargo para que pudesse disputá-lo novamente. Tal omissão foi

¹⁴ Constituição da Argentina: “Art. 90. El presidente y vicepresidente duran en sus funciones el termino de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo periodo consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un periodo”.

¹⁵ Nesse sentido, Michel Temer, *Constituição e política*, 1994, p. 27: “[A] possibilidade da reeleição privilegia, assim, o princípio da participação popular porque confere ao povo a possibilidade de um duplo julgamento: o do programa partidário e do agente executor desse programa (chefe do Poder Executivo). Talvez por essa razão o sistema jurídico norte-americano autorize a reeleição. E ninguém pode dizer que ali não se pratica a democracia”.

objeto de intensas críticas na doutrina¹⁶, mas tanto o Tribunal Superior Eleitoral¹⁷ quanto o Supremo Tribunal Federal¹⁸ entenderam que, diante da omissão do texto normativo, a providência não se impunha.

Tanto a aprovação da emenda relativa à reeleição quanto os próprios pleitos em que ela foi permitida produziram uma enxurrada de denúncias e manifestações de contrariedade, inclusive por parte de observadores imparciais. A supressão da possibilidade de recondução imediata do Presidente para um novo período subsequente, com o aumento do prazo de mandato para cinco ou mesmo seis anos – dentro de um modelo semipresidencialista – pode representar uma modificação salutar na prática política brasileira.

¹⁶ Por todos v. Carlos Roberto Siqueira Castro, Reeleição do Presidente da República, *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 23, 1998, p. 76.

¹⁷ Resolução nº 19.1952/97.

¹⁸ *DJU*, 26 mar.98, ADIn-MC nº 1805/DF. Rel. Min. Néri da Silveira.