



CONVOCAÇÃO DE ELEIÇÕES GERAIS E O DECORO DEMOCRÁTICO: ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 20/2016

Pedro Henrique Medeiros Colares¹

RESUMO

Dividiu-se o seguinte trabalho em dois momentos. Investiga-se inicialmente o fenômeno político-eleitoral da convocação para a realização de eleições gerais fora do período previsto na constituição, observando seus efeitos nos âmbitos teórico e prático para a estabilidade democrática. Passa-se em seguida, para fins práticos, à análise da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n° 20/2016. Observa-se que a PEC não encontra respaldo legal para surtir seus devidos efeitos, tanto em sua natureza jurídica quanto na principiologia constitucional. Conclui-se pelo respeito aos períodos eleitorais expressamente previstos pela carta maior, onde tentativas de convocação de eleições gerais são contrárias ao bloco constitucional.

Palavras-Chave: Direito Constitucional. Proposta de Emenda à Constituição. Democracia. Eleições.

1 INTRODUÇÃO

Mais do que uma mera forma de elevar escolhidos aos postos de comando da sociedade, a eleição é um ato do qual se pressupõe uma série de requisitos, todos estes variáveis conforme o ordenamento jurídico a que se estuda, com seu contexto social, político e econômico. Dentre vários, pode-se destacar, num geral, o resguardo estatal pela segurança e pela ordem

¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

no decorrer da votação, propiciando-se um procedimento eleitoral que goze da transparência e competência necessárias para uma democracia integralmente operativa. Na ordem brasileira, as disposições referentes à realização das eleições estão todas previstas em diplomas da área, tais como a Parte Quinta, Título I do Código Eleitoral (Lei 4.737/1965) e a Lei das Eleições (Lei 9.504/1997), esta normatizando em seu artigo 1º, por exemplo, a data das eleições simultâneas em todo o território da nação.

Ocorre, entretanto, que em países diversos - nos quais, em tese, goza-se ou já se gozou de uma certa dose de democracia - a flexibilidade com o regramento do dia do sufrágio permitira a ocorrência de situações peculiares e (até em certa medida) justificáveis para seus respectivos contextos e sistemas de governo, tais como as chamadas *convocações de eleições gerais*. Destaca-se exemplo recente, como a convocação de tais eleições pelo rei Felipe VI da Espanha na data de 2 de maio de 2016, assinando no dia seguinte a dissolução do parlamento espanhol, com a justificativa de que fora um fracasso a tentativa de formação de um governo de coalizão no país com a legislatura recém iniciada.² Outro exemplo, menos recente, diz respeito às eleições presidenciais egípcias que estão para acontecer ainda no ano de 2016, onde a aliança militar que governa o país (desde 2013, com a derrubada do primeiro presidente eleito legitimamente em décadas, Mohamed Mursi) prorroga por inúmeras vezes a data para as eleições parlamentares; o país não conta com um parlamento desde junho de 2012.³

Contexto internacional à parte, a situação interna brasileira tem convergido para as mesmas circunstâncias dos exemplos ora apontados. Não bastasse o enfraquecimento para uma grande parte dos setores econômicos e a escassez de recursos públicos nos âmbitos da União, estados federativos e municípios, fatos estes notórios, a ingovernância dos que se encontram hoje na posição de situação tem se multiplicado com a ausência de apoio por parte da oposição, bem como da maior fiscalização e atuação das instituições (como o poder judiciário juntamente com o Ministério Público). A instabilidade chegara a níveis tão críticos que se iniciaram as discussões acerca de novas eleições gerais, ainda no decorrer do mandato da presidente Dilma Rousseff.⁴

Materializada em uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) e apresentada pelo senador João Capiberibe (PSB-AP) e por outros parlamentares – dentre eles os senadores Cris-

2 Espanha aguarda convocação de novas eleições e dissolução do Parlamento. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 02 maio 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1766851-espanha-aguarda-convocacao-de-novas-eleicoes-e-dissolucao-do-parlamento.shtml>>. Acesso em: 04 maio 2016.

3 ABOULENEIN, Ahmed. Egypt sets Oct election date, after three years without parliament. **REUTERS**, Cairo, 30 agosto 2015. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/us-egypt-election-idUSKCN-0QZ0UQ20150831>>. Acesso em: 04 maio 2016.

4 ARAUJO, Thiago de. Chance de eleições gerais no Brasil tem como principais adversários a Constituição e o 'tempo do TSE'. **Brasil Post**, São Paulo, 08 abril 2016. Disponível em: <http://www.brasilpost.com.br/2016/04/08/proposta-novas-eleicoes_n_9646164.html>. Acesso em: 07 maio 2016.

tovam Buarque (PPS-DF), Paulo Paim (PT-RS) e Walter Pinheiro (atualmente sem partido-BA)⁵ – o que se propõe é acrescentar ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) um artigo de número 101, positivando a realização de eleições presidenciais em 2 de outubro do ano de 2016, conjuntamente com as eleições municipais, prevendo ainda, como de praxe, a possibilidade de segundo turno e data da posse dos eleitos.

Contudo, mais do que debater se a proposta atenta ou não contra os preceitos constitucionais, necessário se faz avaliar suas consequências para o âmbito democrático: examinar se a supracitada sugestão de emenda fere ou não a perspectiva democrática dos eleitores, tenham eles apoiado ou não a eleição do atual governo, bem como se limita ou não o poder que à população é materializado por meio do voto.

Para este trabalho, fez-se necessária uma metodologia revisional, baseada na leitura de uma série de temáticas, não só estritamente legal e positivista, mas também de cunho filosófico, político e histórico. Dividiu-se assim o referido artigo em duas partes: primeiro, analisa-se o fenômeno da interrupção do mandato devido à convocação de novas eleições e suas consequências para a estrutura democrática. No segundo momento, investiga-se a constitucionalidade da referida PEC, diante do ordenamento jurídico brasileiro, representado pela sua lei maior: a Constituição Federal de 1988.

2 O ADVENTO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

É de conhecimento de todo estudioso da seara política e sociológica que o período histórico em que se deu a mais rica difusão do ideal de participação política foi nas antigas cidades-estado gregas, onde nascera a chamada democracia não representativa, ou ainda, democracia *direta*. Ainda que, aos olhos modernos, a democracia antiga seja manchada pelo fato de ser “privilégio de íntima minoria social de homens livres apoiados sobre esmagadora maioria de homens escravos” (BONAVIDES, 2008, p. 288), a experiência cívica grega fora de contribuição ímpar para o desenvolvimento da ciência política dos povos ocidentais, como a herança de traços fundamentais – nas palavras do persa Otanes – da vida pública, tais como o princípio da isonomia, a responsabilidade dos servidores públicos e as reuniões e deliberações populares em praça pública. (BONAVIDES, 2008, p. 292)

Fora, contudo, o último traço fundamental citado pelo estudioso persa que trouxera uma mudança radical à participação política de séculos posteriores à Roma: com o desenvolvimento da civilização e seu consequente aumento demográfico, seria absurdo imaginar que ainda se faria uso da clássica técnica de captação da vontade e do desejo dos governados, tamanha a desordem que seria reuni-los em uma praça pública – semelhante à antiga Ágora –, para

⁵ Senadores apresentam PEC que propõe eleições presidenciais em outubro. **Agência Senado**, Brasília, 19 abril 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/04/19/senadores-apresentam-pec-que-propoe-eleicoes-presidenciais-em-outubro>>. Acesso em: 07 maio 2016.

o desenvolvimento de leis comuns e decisão quanto aos atos administrativos. A necessidade da escolha de representantes para tomar as decisões em nome dos demais surgira por mera razão de ordem prática.

Além do mais, impossível seria assemelhar o homem moderno com o cidadão da antiga Atenas: enquanto este era totalmente dedicado às discussões da vida cívica e política, aquele necessita de resoluções políticas imediatas proporcionalmente às suas necessidades, sem ainda possuir condições para realizar exames minuciosos relativos aos atos da administração, por exemplo. A saída, segundo Bonavides (2008, p. 293), não era outra: fazia-se necessário um governo democrático de bases representativas.

Dentre as principais características da democracia indireta, destacam-se a representação como base de todas as instituições políticas, as prerrogativas determinadas e limitadas dos governantes e, sem dúvida, seu fundamento na soberania popular, a qual pode ser traduzida como a *vontade geral*. A democracia semidireta, predominante no início do século XX até os dias atuais, absorvera os institutos da democracia indireta, acrescentando métodos de participação direta à disposição do povo. Contudo, o foco deste trabalho é no fundamento maior da soberania: a já citada *vontade geral*, como conceituada pelo Contrato Social de Jean-Jacques Rousseau (1999, p. 125).

Independente do grau de participação que o cidadão venha a ter em seu ordenamento jurídico, é legítimo e basilar sua atuação para que se caracterize o regime democrático, tal como defende Kelsen (2000, p. 142):

[...] a participação *no* governo, ou seja, na criação e aplicação das normas gerais e individuais da ordem social que constitui a comunidade, deve ser vista como a característica essencial da democracia. Se esta participação se dá por via direta ou indireta, isto é, se existe uma democracia direta ou representativa, trata-se, em ambos os casos, de um *processo*, um método específico de criar e aplicar a ordem social que constitui a comunidade, que é o critério do sistema político apropriadamente chamado democracia. [destaque meu]

E por participação indireta, Hans Kelsen entendia como atuação do cidadão por meio de um “governo exercido pelas decisões majoritárias de uma assembleia popular, ou por um corpo ou corpos de indivíduos, ou até mesmo por um único indivíduo eleito pelo povo” (KELSEN, 2000, p. 141). E os representantes escolhidos pelo povo são eleitos pela manifestação de vontade, o ato de escolha requisitado nos períodos eleitorais: o voto, onde este, nas palavras de Jairo Gomes (2015, p. 50), constitui-se como “um dos mais importantes instrumentos democráticos, pois enseja o exercício da soberania popular e do sufrágio”.

E é por meio do depósito do voto que os candidatos os quais correspondem à vontade geral – ou, ao menos, à maior parte dela – são tidos como eleitos (de forma simplificada, obviamente, posto não se levar em consideração toda a sistemática por trás do procedimento eleitoral, como os sistemas majoritário e proporcional, por exemplo) assumindo todas as prerrogativas previstas no ordenamento jurídico, seja em assento constitucional, seja em diploma regimental

específico.

2.1 O rompimento de mandato e a convocação de novas eleições

Candidato eleito e, enfim, empossado, inicia-se então seu mandato com todos os direitos e prerrogativas previstos pelo ordenamento jurídico. Tem-se a expectativa de que o novo representante da sociedade fará uso de seu cargo como meio de captação de todas as súplicas e necessidades das mais diversas, de forma a tornar possível a materialização do maior número de soluções possíveis, trazendo mais isonomia social e desenvolvimento público. Ao menos, é o que se espera do servidor público eleito, influenciado pelos princípios norteadores do direito de seu país. No ordenamento jurídico, por exemplo, poderia-se dizer que é da principiologia do representante político a promoção da dignidade da pessoa humana e do bem comum, cláusulas pétras constitucionais.

Entretanto, em conformidade com a segurança jurídica, é necessário ao direito, independente de sua origem, possuir regras aplicáveis ao eleito que eventualmente vá ao encontro de todos os princípios norteadores do ordenamento jurídico, sem que se atente a legitimidade do voto (*vontade geral*) ali depositado. Por meio de institutos legais, interrompe-se o mandato do eleito autor de ato ilícito, sempre em consonância com a cláusula do devido processo legal e a condenação somente diante do trânsito em julgado da decisão proferida. No direito brasileiro, são várias os dispositivos judiciais para tal interrupção, destacando a título de exemplo, a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo – AIME (GOMES, 2015, p. 635) e inclusive antes do pleito, podendo ser ajuizada por exemplo a Ação de Captação Ilícita de Sufrágio, prevendo esta hipóteses de captação passíveis de reflexo tanto na seara eleitoral (se se seguir o art. 41-A da Lei 9.504/1997) ou penal (em conformidade com o art. 299 do Código Eleitoral) (RAMAYANA, 2006, p. 337).

Todavia, indaga-se se a interrupção do mandato, este a materialização do voto, em um estado democrático de direito é possível ante a inocorrência de qualquer ilícito. A experiência inglesa, com seu secular parlamentarismo, respondeu que sim.

Analisando-se o século XVIII, observa-se que os poderes executivo e legislativo possuíam mecanismos recíprocos de interferência em seus plenos funcionamentos. Enquanto o parlamento usava-se do instituto da *responsabilidade ministerial* e de seu *impeachment* contra o executivo (que migrara de um processo de responsabilidade penal para de responsabilidade política), este fez uso do chamado *direito de dissolução*, no qual, segundo Bonavides (2008, p. 351), “representa a contrapartida da responsabilidade ministerial, a saber, o meio inverso que possui o governo de atuar sobre o Parlamento(...)”. Era por meio do instituto da dissolução que o chefe do executivo, em crises de poder, desenhava “correções” ao regime democrático, onde estaria obrigado, por consequente, a convocar eleições conforme prazo constitucional.

O instituto, contudo, não só fora adotado por várias constituições monárquicas e elogiado por alguns teóricos (BONAVIDES, 2008, p. 352), como também colecionou críticas, tendo sido considerado mero apetrecho do chefe de estado para se impor diante da legislatura em

vigor, obrigando-a a se sujeitar perante seu domínio. Como ensina Paulo Bonavides (2008, p. 352):

Não somente essa prática viciosa desacreditou semelhante instituto, como o rodeou de suspeição e justificada desconfiança. Não devem todavia tais temores prevalecer com respeito ao governo parlamentar, onde a dissolução é “natural, legítima e quase necessária”, constituindo, segundo o mesmo Esmein, “o derradeiro meio que resta a um gabinete para manter-se no poder”, depois de haver caído em minoria no parlamento.

Tal espanto não existiria não fosse o fato de práticas como a do direito de dissolução ainda existirem em ordenamentos jurídicos como o espanhol, supracitado, onde em seu art. de número 62, item “b”, nestes termos:

Funções do Rei

Artigo 62. Corresponde ao Rei:

(...)

b) Convocar e dissolver as Cortes Gerais e convocar eleições nos períodos previstos na Constituição; (ESPANHA, 1978) [tradução minha]

A prática da dissolução é um atentado sem precedentes não só ao mandato do eleito, mas também à vontade política do eleitor e governado. Ora, interromper o mandato de um parlamentar por questões estritamente políticas, sem que aquele tenha sido condenado, sequer acusado, por um ilícito é extinguir a manifestação de vontade ali depositada pelo eleitor. Fazer uso de um poder que torna inválido todos os votos ali depositados é, por silogismo, invalidar consequentemente toda a sistemática da democracia representativa, como posto pela mera retórica do chefe de estado espanhol supracitada, expondo que uma eventual crise na conjuntura política pode ensejar ingovernabilidade e, portanto, a necessidade de convocar novas eleições para a tentativa de formar um novo governo de coalizão.

Carece de fundamento ético a norma que abrevia sem justa causa um mandato legitimamente constituído. Tripartindo a norma, como lecionara Miguel Reale (2004, p. 64), o já citado artigo 62, por exemplo, teria embasamento nos aspectos normativo e fático, mas peca no axiológico, na valoração do justo, proporcional e, principalmente, razoável.

Verifica-se, agora, se o ordenamento jurídico brasileiro possui (ou irá possuir) dispositivo de rompimento de mandato sem que se faça necessária a existência de uma condenação, independente de seu gênero (cível, penal ou política).

3 A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 20/2016

Como já citado, o ordenamento jurídico pátrio possui uma série de ações de cunho eleitoral com finalidade condenatória, independentemente da diplomação ou não do candidato. Todas, sem exceção, ensejam responsabilidade do acusado para que sejam então cassados seus

direitos políticos passivos.

Eis que os supracitados senadores do tópico introdutório apresentam Proposta de Emenda à Constituição nº 20 do ano de 2016, a qual positiva o seguinte dispositivo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

Art. 101. Serão realizadas eleições presidenciais em 2 de outubro de 2016, simultaneamente ao pleito municipal.

§ 1º O segundo turno das eleições presidenciais de que trata o *caput*, se houver, será realizado em 30 de outubro de 2016.

§ 2º Os mandatos dos atuais ocupantes dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República *encerrar-se-ão em 1º de janeiro 2017*, com a posse dos eleitos, cujos mandatos se encerrão em 1º de janeiro de 2019.

§ 3º O Tribunal Superior Eleitoral expedirá as instruções necessárias à realização das eleições presidenciais, observada a legislação eleitoral e admitida, quando necessário, a abreviação dos prazos nela estabelecidos, para adaptá-los à data de realização do pleito. [destaque meu]

Dentre as justificativas trazidas no documento, expõe-se o cenário da crise política e econômica, a baixa popularidade da presidente e do vice-presidente, a descrença da população quanto ao processo de *impeachment* a clássica legitimação do poder por meio do povo, que faz uso da urna para exercê-lo, e por fim, um precedente constitucional, materializado na Emenda Constitucional de número 14, de 1980.

Faz-se agora, pontualmente, uma análise das justificativas.

Nenhuma motivação relativa a quão impopular um eleito se encontra enseja a realização de novas eleições. O exercício do sufrágio, por meio do voto, deve ser feito periodicamente – com base no art. 60, § 4º, inciso II, da Constituição Federal – e em respeito ao princípio republicano, pelo qual, “em intervalos regulares de tempo, os cidadãos devem comparecer às urnas para votar e renovar a representação política” (GOMES, 2015, p. 53). Se há insatisfação por parte do povo, que esta seja contrapeso essencial à escolha do cidadão no pleito seguinte e legalmente previsto, o mesmo se respondendo para o argumento da legitimidade do poder e sua origem no povo.

Crises econômicas são previsíveis de acontecerem e crises políticas são, em sentido amplo, normais de ocorrerem em uma república federativa com pouco menos de 130 anos, contando com somente 31 anos de pleno regime democrático e realmente representativo. Embates no âmbito da política são diagnósticos de democracias em desenvolvimento, tal qual países como Estados Unidos e França, regimes democráticos estabelecidos, passam desde o século XVIII. Além disso, na prática constitucional contemporânea, destacam-se casos de constituições em que o “mal desempenho das funções” é motivo determinante para o *impeachment* do chefe de governo, conforme se pode depreender, por exemplo, do art. 225 da Constituição Fede-

ral do Paraguai⁶, tipo normativo este inexistente no ordenamento jurídico brasileiro.

É irracional supor que, diante da crença de que o processo de *impeachment* não vá solucionar os problemas da nação, assim o fara a convocação de novas eleições. As problemáticas econômicas e administrativas, notórias atualmente pela população brasileira, são desafios cujas soluções demandam longo prazo para surtir efeitos. Não é a mera retirada do atual ocupante do cargo e a eleição de novo representante que os rombos e a escassez de recursos públicos somem de repente.

E, por último, o precedente supracitado diz respeito à emenda constitucional de número 14, a qual prolongou em dois anos os mandatos de prefeitos municipais e vereadores. Conforme o texto da PEC, o caso era sim da ampliação de mandato, contudo argumentam seus redatores que se existisse alguma inconstitucionalidade, ela ocorreria não só na ampliação, mas na redução do mandato.

Entretanto, o citado precedente não possui aplicabilidade alguma ao referido caso. A referida emenda tomava como justificativa a união dos pleitos de 1980 (municipal) e de 1982 (federal e estadual) e da consequente economia ao Tesouro Nacional, posto a vastidão de recursos consumidos, caracterizando para o primeiro signatário à da proposta, o deputado Anísio de Souza (PDT-GO), “um decurso no patrimônio nacional” (BRASIL, 1980, p. 234). Como solução para a realização simultânea das duas eleições, sugeriu-se a dilação do mandato dos prefeitos e vereadores, que, ao fim da tramitação da PEC, tiveram seus mandatos postergados até o dia 31 de janeiro de 1983 e, frize-se, somente até a citada data: não há hipótese de interpretação extensiva do referido dispositivo, de forma que a dilação teria efeitos de então em diante. Os mandatos municipais só viriam a ter duração de quatro anos com a vigente Constituição Federal.

Nenhuma das referidas justificativas logram convencimento e carga argumentativa suficientes sequer para um eventual trâmite legislativo. Não só seus motivos são demasiadamente vazios, como a PEC em análise peca em enquadramento constitucional.

3.1 A inconstitucionalidade da supracitada proposta

Avaliações de compatibilidade entre ato normativo e preceitos constitucionais visam, sobretudo, a possibilidade de coexistirem no mesmo ordenamento jurídico, a ser dotado sempre de harmonia e ordem (SOUZA, 2011, p. 436). Dois pontos merecem ser levantados diante da resolução de mérito da PEC nº 20/2016.

Em primeiro lugar, esta faz uso de prática claramente errônea do poder constituinte derivado, qual seja a edição de normas constitucionais no chamado Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Ora, é de conhecimento da doutrina constitucional brasileira que a finalidade destas disposições é conceder mera base para o período de transição entre a ordem

⁶ PARAGUAI. Constituição (1992). *Constitucion de La Republica del Paraguay*. Asunción, Disponível em: <http://www.staff.uni-mainz.de/lustig/texte/py_const.htm>. Acesso em: 24 maio 2016.

constitucional a que se abandona e a que passa a se tornar vigente (BULOS, 2015, p. 1665). Não faz sentido editar uma nova norma constitucional no bojo da ADCT cuja finalidade não seja a de tomar providências para um momento ímpar de um ordenamento jurídico, que é a passagem de ordens constitucionais e que não é o caso em observação. Além do mais, uma série de emendas realizadas ali possuíam caráter *permanente* em posição constitucional expressamente *transitório*, tal como fora a emenda de número 42/2003, que instituiu a extinta CPMF.

O professor Uadi Bulos, ao opinar sobre tamanho descaso do poder constituinte derivado, afirma que “O único lugar em que essas *disposições* não são *transitórias* é o Brasil, onde os verdugos da inconstitucionalidade as convertem em *definitivas*” (2015, p. 1665). Foge a PEC nº 20/2016 do real objeto das disposições constitucionais transitórias, a qual se resume em “harmonizar as pendências herdadas do passado com as normas voltadas para o futuro, evitando incompatibilidades, situações desastrosas, violações a direito adquirido, *ato jurídico perfeito* e coisa julgada” (BULOS, 2015, p. 1667). [destaque meu]

Em segundo lugar, faz-se necessário recordar que a melhor doutrina constitucionalista salienta as limitações existentes ao poder reformador constitucional, podendo estas se darem num quadro de limites implícitos e explícitos, como ensina, por exemplo, Paulo Bonavides (2014, p. 202).

Ainda que não haja nenhum limite explícito, seja ele temporal, circunstancial ou material (estes, todos expostos no art. 60, § 4º da Constituição Federal), na atual Constituição Federal no tocante a possibilidade de redução de mandato, importa observar os limites tácitos previsíveis, que “decorrem dos princípios e do espírito da Constituição” (BONAVIDES, p. 2014, p. 206). E dentro da principiologia constitucional, a proposta de emenda à constituição aqui rebatida fere integralmente o *princípio democrático*, norma político-constitucional blindada implicitamente de qualquer natureza de reforma pelo poder constituinte. Conforme lição de Thales de Pádua Cerqueira, é a democracia uma cláusula pétrea por vedação implícita ao Poder Constituinte Derivado Reformador, posto o fato de que qualquer proposta de emenda atenta contra o artigo primeiro da Constituição Federal, qual seja o *Regime Democrático de Direito* (2006, p. 130-132).

Ensina, por fim, o supracitado autor:

Se o exercício do voto, na forma direta e universal, é cláusula pétrea, a democracia, que por definição é a forma de regime político, em que se permite a participação do povo no processo decisório e sua influência na gestão dos empreendimentos do Estado, sem dúvida alguma, é uma vedação material implícita e até lógica do Poder Constituinte Derivado Reformador (...) (CERQUEIRA, 2006, p. 132-133)

A abreviação do mandato de um candidato legitimamente eleito é claro ataque à democracia e à vontade geral, materializada pelo voto, posto o fato de que o eleitor que depositara seu voto em determinado candidato, por livre convicção, enviara juntamente com a prática de seu sufrágio o desejo legítimo e positivado – conforme art. 1º, parágrafo único – de que seu

candidato se revestisse de *todos* os direitos e prerrogativas previstos pelo ordenamento jurídico pátrio, bem como de todas as competências formais para executar seus deveres e, obviamente, de *tempo de mandato necessário* para cumpri-los. Não merece prosperar uma tentativa de reforma que busca encurtar o mandato de um candidato eleito dentro dos trâmites legais, tendo aquela a impossibilidade de modificar o que a vontade geral construiu e legitimara fazendo uso de seu poder materializado: o voto.

Fere, também, o princípio republicano. Em respeito à forma de governo adotada pela nação brasileira, qual seja o modelo republicano, não podem “a eletividade, a temporalidade e a alternância de pessoas no comando do Estado” (GOMES, 2015, p. 45), fundamentos basilares deste regime governamental, serem feridas. E é a temporalidade – chamada também de *periodicidade* – o fundamento lesado pela PEC em análise, conforme ensina José Jairo Gomes (2015, p. 45):

Consoante observou Ruy Barbosa, o que caracteriza a forma republicana não é propriamente a coexistência de três poderes, mas, sim, “a condição de que, sobre existirem os três poderes constitucionais, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, os dois primeiros derivem, realmente, de eleição popular. Permita-se acrescentar: eleição popular e *periódica*. Pois, como se sabe, a nota diferencial da república em relação à monarquia não se assenta tão só no fato de o governante ser eleito (há exemplo de monarquia eletiva), mas, sim, na periodicidade das eleições, na temporalidade do exercício do mandato; na república, eleição é sempre um evento futuro e *certo*. [destaque meu]

O termo “certo” aponta seguramente para a exatidão do tempo em que o eleito ocupa seu mandato, não podendo tê-lo aumentado ou diminuído. A precisão da periodicidade de todos os cargos públicos elegíveis está constitucionalmente positivada, como pode-se constatar nos artigos de número 82, 44, parágrafo único; 46, §1º; 28, 29, inciso I; 27, §1º e 29, inciso I para, respectivamente, Presidente da República, Deputado Federal, Senador, Governador, Prefeito, Deputado Estadual e Vereador.

Além do mais, o Supremo Tribunal Federal, em coletânea de julgados recentemente publicada (2015, p.26-28), já entendeu pela impossibilidade de prolongação da permanência no poder por meio da candidatura para um terceiro mandato – algo vedado pela Constituição Federal, a qual prevê apenas uma reeleição – e que se aplica, por pacífica analogia, à possibilidade de redução do mandato eletivo:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. REELEIÇÃO. PREFEITO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 14, §5º, DA CONSTITUIÇÃO. MUDANÇA DA JURISPRUDÊNCIA EM MATÉRIA ELEITORAL. SEGURANÇA JURÍDICA. 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 que 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 *temporalidade/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 de mesma natureza em qualquer outro município da federação.⁷

Pode-se, inclusive, trazer ao debate a existência de um princípio condizente com a essência da Constituição Federal de 1988, em respeito ao devido cumprimento dos deveres do eleito, o qual batiza-se de *Princípio da Integralidade do Mandato Eletivo*. É convincente legitimar a ideia de que a Constituição Federal vigente buscou estancar as tão numerosas ocorrências de rompimento de mandato na história política brasileira. Basta olhar para as inúmeras crises políticas que acompanham o decorrer da experiência republicana do Brasil: Washington Luís fora deposto 21 dias antes do fim de seu mandato, pela Revolução de 1930; Júlio Prestes também em 1930, fora impedido de tomar posse por intervenção das Forças Armadas; Café Filho, vice de Vargas e que assumira seu posto após seu suicídio, também foi impedido, pelo Congresso Nacional, após ter se afastado por problemas de saúde; João Goulart, ameaçado desde o início de seu mandato, foi deposto por meio de golpe militar em 1964.⁸

Todos estes, sem contar os presidentes que renunciaram ou faleceram no decorrer de seus trabalhos, tiveram seus mandatos interrompidos sem o mínimo devido processo legal. É em atenção à chamada «Nova República» e sua Constituição Federal – a mais social e democrática da história da nação – que se busca instaurar o respeito ao cumprimento *integral* de um mandato eletivo, salvo nos casos previstos em lei e na própria Constituição, para a defesa do ordenamento legal e da segurança jurídica.

André Ramos Tavares (2014, p. 298) é pontual ao doutrinar que na análise da constitucionalidade de um ato normativo convergem não só aspectos jurídicos, como bem lembra também entrarem em juízo fatos da realidade, que não devem de maneira alguma serem deixados de lado em um eventual julgamento. Conforme elucida o renomado publicista:

Trata-se de elucidar a denominada comunicação entre norma e fato. E não se pode negar que tal ocorra, realmente. Nas próprias decisões do Supremo Tribunal Federal pode-se verificar uma análise dos fatos considerados pelo legislador, para edição de uma lei, quando o Tribunal a analisa pelo prisma da proporcionalidade (ou razoabilidade). Na verdade, pode-se dizer que a consideração de fatos é intrínseca ao próprio pensamento jurídico, que não se pode ver despojado, pura e simplesmente, da apreciação das

7 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário 637.485/RJ. Pleno. Min. Gilmar Mendes, P, j. 1/8/2012, DJe n. 95, publ. 20/5/2013.

8 Mandatos interrompidos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://infograficos.oglobo.globo.com/brasil/mandatos-interompidos.html>>. Acesso em: 23 maio 2016.

hipóteses pressupostas ou adotadas pela norma. (TAVARES, 2014, p. 300)

Assim, a realidade brasileira, expressa por sua curta história, traz a tona a necessidade de se tutelar constitucionalmente a integralidade de um mandato político – não importa qual – diante da instabilidade inerente a este cargo público particularmente no Brasil.

E como um vetor valorativo a ser protegido, a integralidade do mandato eletivo é matéria digna de resguardo constitucional onde qualquer espécie de norma que atente contra abuso não só de inconstitucionalidade material, mas também, nas lições de Uadi Bulos (2015, p. 156), de inconstitucionalidade indireta, posto ofender a Constituição Federal de maneira implícita. E conforme ensina o renomado constitucionalista, a referida modalidade de inconstitucionalidade normativa só ganha materialidade em julgamento se “promanar de uma ofensa às próprias normas expressas da constituição” (BULOS, 2015, p. 158), posto em um controle de constitucionalidade se fazer necessário respeito ao princípio da especificação das normas. Estas, por conseguinte, são exatamente as supracitadas normas-regra que regulam o tempo do mandato e sua periodicidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em qualquer sociedade com um Estado constituído e um sistema representativo instituído, problemáticas políticas não de ocorrer, posto a infinidade de interesses econômicos e sociais em pleno choque. E, ao menos em análise, aparenta ser natural na história política brasileira ocorrência de reviravoltas na disputa representativa pelo poder.

Contudo, a crise política com a qual o atual governo tem lidado não tem a menor possibilidade de ensejar fim ou encurtamento de seus trabalhos, posto não ter previsão em nenhum instrumento normativo. A Constituição Federal não concebe nenhuma hipótese de encerramento de mandato que não pelas ações impugnatórias previstas (seja por motivos prévios à posse ou não), muito menos de sua abreviação. Além disso, realizar uma Proposta de Emenda à Constituição que afronta toda a principiologia supracitada neste trabalho é, no mínimo, uma séria desatenção contaminada pelas fortes paixões políticas dos senadores protocolantes. Felizmente, em prol da estabilidade democrática e, concomitantemente, da vontade geral, tal proposta não merece prosperar.

Crises políticas devem, portanto, ser solucionadas pela articulação e pelo diálogo dos representantes legitimamente eleitos, sem que para isso se faça necessário reformar a Constituição Federal, ainda em fase de amadurecimento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Emenda Constitucional N° 14, de 9 de Setembro de 1980**: histórico e tramitação legislativa.. Brasília, Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/>

id/181251/000390269.pdf?sequence=3>. Acesso em: 10 maio 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Coletânea temática de jurisprudência: Direito eleitoral**. Brasília: STF, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BONAVIDES. **Curso de direito constitucional**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Preleções de direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ESPAÑA. Constitución (1978). **Constitución Española**. Madrid, 29 dez. 1978. Disponível em: <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf>. Acesso em: 09 maio 2016.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 6. ed. Niterói: Impetus, 2006.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. 3. ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1999.

SOUZA, Nelson Oscar de. “A Inconstitucionalidade”. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). **Doutrinas essenciais de direito constitucional: defesa da constituição**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. 5 v. p. 433-462.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

CALL FOR GENERAL ELECTIONS AND DEMOCRATIC DECORUM: PROPOSED AMENDMENT TO THE CONSTITUTION N° 20/2016 ANALYSIS

ABSTRACT

This article is splitted in two phases. First, initially investigates the political and electoral phenomenon of the call for general elections outside

the period set out in the constitution, observing its effects on theoretical areas and practical for democratic stability. Then, for practical purposes, is analyzed the Proposed Amendment to the Constitution (PEC, in portuguese) n° 20/2016. It is observed that the PEC has no legal base to express due their effects, especially with principles of constitutional harvest. Concludes the respect for electoral periods expressly willed by the Constitution, where a general election call is contrary to the constitutional block.

Keywords: Constitutional right. Proposed Amendment to the Constitution. Democracy. Elections.