



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO - UAD

LUIZ FERNANDO SOARES XAVIER

REELEIÇÃO E O USO DA MÁQUINA ADMINISTRATIVA NO PLEITO ELEITORAL

SOUSA - PB
2023

LUIZ FERNANDO SOARES XAVIER

REELEIÇÃO E O USO DA MÁQUINA ADMINISTRATIVA NO PLEITO ELEITORAL

Monografia apresentada ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: José Idemário Tavares de Oliveira

SOUSA - PB

2023

X3r

Xavier, Luiz Fernando Soares.

Reeleição e o uso da máquina administrativa no pleito eleitoral /
Luiz Fernando Soares Xavier. – Sousa, 2023.
50 f.

Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de
Campina Grande, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2023.
"Orientação: Prof. Me. José Idemário Tavares de Oliveira".
Referências.

1. Direito Eleitoral. 2. Máquina Administrativa. 3. Abuso de Poder;
4. Princípio da Igualdade. I. Oliveira, José Idemário Tavares de.
II. Título.

CDU 342.8(043)

Dedico este trabalho a Deus, sem ele nada seria possível. E dedico, também, à minha mãe, irmã, família e amigos.

Em memória da minha querida avó Maria Alves de Xavier.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar eu gostaria de agradecer a Deus pelo dom da vida e por ser o meu porto seguro.

À minha avó, Maria, *in memoriam*, por ter sido e continuar sendo a minha maior inspiração de vida. Consigo imaginar o quanto ela ficaria feliz e orgulhosa de me ver chegar até aqui.

À minha mãe, Francisca, por todo amor, por ser a minha base e minha maior incentivadora, sem ela nada disso faria sentido. Essa conquista também é dela

À minha irmã, Sandra, por todo amor, inspiração e por acreditar tanto em mim.

À toda a minha família, por todo o apoio e incentivo.

Aos amigos que pude fazer durante o curso, em especial, os amigos que me acompanharam e me acolheram durante todo o curso e que com certeza quero levá-los pra vida inteira: Artur Alcântara, Dante Alencar, Jessimária Alves, Lara Castro, Rayana Duarte e Sabrina Pires. São incontáveis as histórias e momentos vividos com vocês. Contem sempre com a minha amizade.

Aos amigos que conheci nessa jornada, em especial, Jackelyne Oliveira, João Hélio, Sofia Braga, Sofia Lucena e Talyson Monteiro. Amigos com quem pude compartilhar os melhores momentos e conversas nos corredores da universidade, e para além deles também. Obrigado por todo carinho e afeto. Vocês são muito especiais para mim.

Às minhas amigas que me acompanharam nos meus primeiros anos na UFCG: Ana Rita, Camila, Estefani, Gabriela, Hellita e Mônica. Obrigado por sempre me incentivarem e celebrarem as minhas conquistas. Contem sempre com a minha amizade.

À todos os professores que contribuíram para a minha formação acadêmica, em especial ao meu orientador, professor Idemário, cuja ajuda foi fundamental para a elaboração e conclusão desta monografia.

“A democracia não é um caminho fácil, exato ou previsível. Mas é o único caminho. A democracia é uma construção coletiva daqueles que acreditam na liberdade, na paz, no desenvolvimento, na dignidade da pessoa humana, no emprego, no fim da fome, na redução das desigualdades, na prevalência da educação, na garantia de saúde de todas as brasileiras e brasileiros.”

(Alexandre de Moraes, 2022)

RESUMO

Tendo em vista a evolução histórica do direito eleitoral acerca do instituto da reeleição através da edição da Emenda Constitucional nº 16/1997, o presente estudo trata sobre a relação entre a reeleição e o uso da máquina administrativa no pleito eleitoral. Dessa forma, o presente trabalho teve por objetivo geral analisar o uso abusivo da máquina administrativa entrelaçado ao surgimento da reeleição no ordenamento constitucional brasileiro através da edição da Emenda Constitucional nº 16/1997. Este estudo pretendeu ainda apresentar de forma breve o direito eleitoral brasileiro, seu conceito e os principais princípios que o norteiam, discutir sobre a duração do mandato dos chefes do poder executivo e discorrer acerca do histórico da reeleição no Brasil até a EC nº16/1997, e, finalmente, analisar, de maneira específica, o uso da máquina administrativa e a relação entre o abuso de poder e o princípio da igualdade entre candidatos. Realizou-se, então, uma pesquisa do tipo bibliográfica por meio da análise de livros, artigos jurídicos, documentos nacionais e internacionais, da legislação e da jurisprudência. Quanto à natureza, a pesquisa é pura. Quanto a forma de abordagem, a modalidade é a qualitativa, na medida em que busca compreender a temática a partir de sua explicação e motivos. Quanto ao método de abordagem, a pesquisa é dedutiva. Quanto ao objetivo, a pesquisa é descritiva. Posto isso, verificou-se que a reeleição é uma potencial violadora do princípio da igualdade entre os candidatos, além de que há certa vantagem no pleito eleitoral quando um candidato tem o controle da máquina administrativa, fazendo com que haja certa disparidade na campanha eleitoral, prejudicando assim o pleno exercício do direito fundamental ao sufrágio, na medida em que o eleitor pode ser influenciado por essa disparidade no momento da escolha do voto. Onde foi possível concluir que esse estudo contribui para as discussões acerca da presente temática, na medida em que, ainda são poucas as obras jurídicas que tratam especificamente da relação entre o uso da máquina administrativa e o instituto da reeleição, tema que tem extrema relevância para o direito eleitoral brasileiro.

Palavras-chave: Reeleição; Máquina administrativa; Abuso de poder; Princípio da igualdade.

ABSTRACT

In view of the historical evolution of electoral law about the reelection institute through the edition of Constitutional Amendment no. 16/1997, the present study deals with the relationship between reelection and the use of the administrative machine in the election. Thus, this paper's general objective was to analyze the abusive use of the administrative machine intertwined with the emergence of reelection in the Brazilian constitutional order through the edition of Constitutional Amendment no. 16/1997. This study also intended to present briefly the Brazilian electoral law, its concept and the main principles that guide it, discuss the duration of the term of office of the heads of the executive branch and discourse about the history of reelection in Brazil until the Constitutional Amendment no. 16/1997, and finally, analyze, in a specific way, the use of the administrative machine and the relationship between the abuse of power and the principle of equality among candidates. A bibliographical research was then carried out through the analysis of books, legal articles, national and international documents, legislation and jurisprudence. As to its nature, the research is pure. As for the form of approach, the modality is qualitative, insofar as it seeks to understand the theme from its explanation and reasons. As to the method of approach, the research is deductive. As for the objective, the research is descriptive. That said, it was found that reelection is a potential violator of the principle of equality among candidates, and that there is a certain advantage in the electoral contest when a candidate has control of the administrative machine, causing a certain disparity in the electoral campaign, thus undermining the full exercise of the fundamental right to suffrage, to the extent that the voter can be influenced by this disparity at the time of choosing the vote. Where it was possible to conclude that this study contributes to the discussions about this theme, to the extent that there are still few legal works that deal specifically with the relationship between the use of administrative machinery and the institution of reelection, a theme that has extreme relevance to the Brazilian electoral law.

Keywords: Reelection; Administrative Machine; Abuse of Power; Principle of Equality.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

CF - Constituição Federal

CRFB/88 - Constituição da República Federativa do Brasil

EC - Emenda Constitucional

EUA - Estados Unidos da América

LC - Lei Complementar

STF - Supremo Tribunal Federal

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2. O DIREITO ELEITORAL E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ELEITORAIS	13
2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE O DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO	13
2.2 PRINCÍPIOS DO DIREITO ELEITORAL	16
2.2.1 Princípio da soberania popular	18
2.2.2 Princípio Republicano	19
2.2.3 Princípio da lisura das eleições	19
2.2.4 Princípio da moralidade eleitoral	20
2.2.5 Princípio da anualidade eleitoral	21
2.2.6 Princípio do pluralismo	22
3. O INSTITUTO DA REELEIÇÃO	24
3.1 A REELEIÇÃO E A DISCUSSÃO ACERCA DA DURAÇÃO DO MANDATO	24
3.2 REELEIÇÃO NO BRASIL E A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 16/1997	26
4. O USO DA MÁQUINA ADMINISTRATIVA	34
4.1. ABUSO DE PODER	34
4.2. PRINCÍPIO DA IGUALDADE ENTRE OS CANDIDATOS	41
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS	47

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo teve como fator impulsionador a análise e a problematização do instituto da reeleição no Brasil, que nem sempre fez parte da tradição do ordenamento constitucional e do direito eleitoral brasileiro, muito pelo contrário, desde a primeira Constituição da República de 1891, o legislador brasileiro entendia pela vedação da reeleição para o período subsequente por parte dos chefes do Poder Executivo, pois se entendia que era nato da forma de governo republicana a alternância de poder, sendo assim, permitir a reeleição constituiria-se uma afronta ao Princípio republicano. Além disso havia também a preocupação de que ao permitir-se a reeleição, o mandatário pudesse usar de forma política o poder estatal e desequilibrar a competição eleitoral, com o intuito de perpetuar-se no poder, afrontando dessa maneira o princípio da isonomia e o princípio republicano, que são tão caros para a democracia brasileira.

Destaque para o princípio da isonomia, que no direito eleitoral se desdobra no princípio da igualdade entre os candidatos, ou também chamado de princípio da igualdade de oportunidades, que é fundamental para a democracia, pois reúne valores indissociáveis do Estado democrático de direito, quais sejam a harmonia social e a igualdade. Ademais, garantir a igualdade entre os candidatos constitui um pressuposto básico para assegurar a liberdade do voto, sem que essa liberdade possa ser maculada pelo abuso de poder, seja ele político, econômico, ou de qualquer outra natureza.

No entanto, essa tradição histórica de vedação à reeleição para o período subsequente foi quebrada pela edição da Emenda Constitucional nº 16/1997, que alterou o artigo 14, §5º, da Constituição Federal de 1988, passando a permitir a possibilidade de os chefes do poder executivo poderem se reeleger, contudo para apenas um único período de forma subsequente, o que não impede que se possa ser eleito para um terceiro mandato, desde que não seja consecutivo. Com isso, voltaram ao cerne da discussão doutrinária todas as preocupações citadas no parágrafo anterior que fundamentaram a tradição de vedação à reeleição para os chefes do Poder Executivo.

Diante disso, o direito eleitoral brasileiro e suas instituições tiveram que evoluir para instituir instrumentos e mecanismos legais eficazes para combater o uso da máquina administrativa no pleito eleitoral, principalmente por parte daqueles que buscam a reeleição, de forma a garantir o respeito ao princípio da isonomia e da paridade entre os candidatos, e, conseqüentemente, o livre exercício do sufrágio por parte dos eleitores.

Dessa forma, levando em consideração que o candidato que concorre à reeleição tem em suas mãos controle da máquina administrativa, tem-se o seguinte problema de pesquisa: há alguma vantagem no pleito eleitoral quando um dos candidatos tem o controle da máquina administrativa?

Ademais, a presente pesquisa tem como intuito levantar a hipótese de que a reeleição é uma potencial violadora do princípio da igualdade entre os candidatos.

Nesse sentido, este trabalho possui como objetivo geral analisar o uso abusivo da máquina administrativa entrelaçado ao surgimento da reeleição no ordenamento constitucional brasileiro através da edição da Emenda Constitucional nº 16/1997. Por outro lado, possui como objetivos específicos: apresentar de forma breve o direito eleitoral brasileiro, seu conceito e os principais princípios que o norteiam, discutir sobre a duração do mandato dos chefes do poder executivo e discorrer acerca do histórico da reeleição no Brasil até a EC nº16/1997, e, finalmente, analisar, de maneira específica, o uso da máquina administrativa e a relação entre o abuso de poder e o princípio da igualdade entre candidatos.

Ao desenvolver a presente pesquisa, a metodologia utilizada quanto aos procedimentos compreendeu o uso da pesquisa do tipo bibliográfica por meio da análise de livros, artigos jurídicos, documentos nacionais e internacionais, da legislação e da jurisprudência. Quanto à natureza, a pesquisa é pura. Quanto a forma de abordagem, a modalidade é a qualitativa, na medida em que busca compreender a temática a partir de sua explicação e motivos. Quanto ao método de abordagem, a pesquisa é do tipo dedutiva. Quanto ao objetivo, a pesquisa é descritiva.

A partir dessa perspectiva, para melhor compreensão, a presente monografia foi estruturada em três capítulos. O primeiro capítulo, intitulado “*O direito eleitoral e os princípios constitucionais eleitorais*”, conceitua o direito eleitoral enquanto ramo do direito público e elenca as suas principais fontes, assim como também apresenta os principais princípios eleitorais que decorrem diretamente do texto constitucional.

Por sua vez, o segundo capítulo, intitulado “*O instituto da reeleição*”, trata do surgimento da reeleição no Brasil, apresenta toda a evolução histórica do ordenamento constitucional acerca do assunto, desde a Constituição da República de 1891, até a edição da Emenda Constitucional nº 16/1997, discorrendo sobre os argumentos favoráveis e contrários à emenda, além de também discutir acerca da duração do mandato dos chefes do poder executivo, fazendo um comparativo entre a situação do Brasil e a de outros países, especialmente os da América Latina, em razão das maiores similaridades entre eles.

Por fim, o terceiro e último capítulo, intitulado “*O uso da máquina administrativa*”, disserta a respeito da relação entre a reeleição e o uso da máquina administrativa no contexto do pleito eleitoral, explicando a respeito do abuso de poder e seus tipos, assim como também da relação entre a reeleição e o princípio da igualdade entre candidatos, ou também chamado de princípio da paridade.

2. O DIREITO ELEITORAL E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ELEITORAIS

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE O DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO

O Direito Eleitoral é um ramo do Direito Público que tem por um dos seus principais objetivos analisar e estudar não somente as normas e os institutos do sistema eleitoral, mas também os procedimentos que regulam os direitos políticos e o pleno exercício do voto secreto e periódico, e, conseqüentemente, da soberania popular.

Desta feita, pode-se concluir que estamos tratando de uma disciplina que trata do direito de exercício do poder do povo descrito no artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal, conforme o qual diz que: *“todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”* (BRASIL, 1998)

No entanto, vale destacar que não há um consenso acerca do conceito de direito eleitoral, tendo em vista os mais diversos posicionamentos dos doutrinadores da matéria em questão.

Nesse sentido, a autora Raquel Machado sustenta que a expressão “Direito Eleitoral” é plurissignificativa, argumentando que:

Como ocorre em relação a outros ramos do Direito, “Direito Eleitoral” é expressão plurissignificativa. Pode designar tanto a Ciência que estuda o conjunto de normas jurídicas disciplinadoras de determinada relação, como o conjunto de textos dos quais se extraem (ou se reconstruem) essas normas jurídicas. Naturalmente, a depender da postura jusfilosófica adotada, devem-se incluir na definição antes referida também a realidade social a ser disciplinada (fato) e os ideais a serem atingidos em relação a tais realidades (valor). A expressão, portanto, engloba tanto o ramo do conhecimento como o objeto que por esse ramo é estudado. (MACHADO, 2018, p. 23).

Desse modo, podemos citar também o conceito trazido por Joel José Cândido (2012, p. 19), que entende o Direito Eleitoral como sendo: “O ramo do Direito Público que trata de institutos relacionados com os direitos políticos e das eleições, em todas as suas fases, como forma de escolha dos titulares de mandatos eletivos e das instituições de Estado.”

Ainda, nesse mesmo sentido, o autor José Jairo Gomes conceitua o Direito Eleitoral como sendo:

(...) o ramo do Direito Público cujo objeto são os institutos, as normas e os procedimentos que regulam o exercício do direito fundamental de sufrágio com vistas à concretização da soberania popular, à validação da ocupação de cargos políticos e à legitimação do exercício do poder estatal. (GOMES, 2020, p. 76)

Gomes (2020) ainda complementa a conceituação ao dizer:

A observância dos preceitos eleitorais confere legitimidade a eleições, plebiscitos e referendos, o que enseja o acesso pacífico, sem contestações, aos cargos eletivos, tornando autênticos o mandato, a representação popular e o exercício do poder político. (GOMES, 2020, p. 77)

Dessa forma, apesar de não se ter um conceito unificado, podemos dizer que o Direito Eleitoral, para além de cuidar pela garantia do exercício do poder pelo povo, também zela por todos os instrumentos de manifestação da vontade do mesmo. Cumpre destacar, portanto, que esse ramo do Direito não se limita a regular tão somente o pleito eleitoral, mas todos os meios de manifestação do poder popular.

De acordo com Raquel Machado, o Direito Eleitoral ainda tem por objeto de estudo:

(...) as condições para o exercício dos direitos políticos, para a aquisição da capacidade eleitoral ativa (direito de votar) e passiva (direito de ser votado), todas as etapas do processo eleitoral em sua fase administrativa, bem como ainda a organização da Justiça Eleitoral, do Ministério Público Eleitoral, o processo eleitoral contencioso e os crimes eleitorais. (MACHADO, 2018, p. 24)

São muitos os bens jurídico-políticos resguardados por essa disciplina, mas dentre eles se destacam a democracia, a legitimidade do acesso e do exercício do poder estatal, a representatividade do eleito, a sinceridade das eleições, a normalidade do pleito e a igualdade de oportunidades entre os concorrentes. (Gomes, 2020)

Em relação à natureza jurídica do Direito Eleitoral, Gomes argumenta que:

Insera-se o Eleitoral nos domínios do Direito Público Interno. Como se sabe, Direito Público é aquele cujas relações envolvem a participação do Estado, como poder político soberano. Trata-se do complexo de normas e princípios jurídicos que organiza as relações entre entes públicos, estrutura os órgãos e os serviços administrativos, organiza o exercício das atividades político-administrativas, tudo à vista do interesse público e do bem comum. O Direito Eleitoral é justificado pelo próprio regime democrático. (GOMES, 2020, p.77)

Quanto às fontes formais do Direito Eleitoral, podem ser consideradas a doutrina, a jurisprudência e as leis. No entanto, a Constituição é a principal fonte do direito eleitoral e, em razão disso, todo o regramento eleitoral deve ser compatível com a mesma.

Nesse sentido, o autor Rodrigo López Zílio assevera que:

A principal fonte do Direito Eleitoral, até mesmo por força de sua íntima vinculação com o Direito Constitucional, é a Constituição Federal. O legislador constituinte, já no preâmbulo, ao optar pela instituição de um Estado Democrático de Direito, deu veementes indicativos de que o Direito Eleitoral - por consistir em instrumento regulador do acesso ao poder - recebe forte influência do norte constitucional. Assim, prossegue a Carta Maior em estabelecer o pluralismo político, a soberania e a cidadania como fundamentos da República (art. 1º), além de consagrar que "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (art. 1º, parágrafo único). (ZÍLIO, 2014, p. 19)

Ainda de acordo com Zílio (2014, p. 19), a segunda fonte do Direito Eleitoral é a lei infraconstitucional, conforme o disposto no art. 22, inciso I, da CF, que *estabelece competência privativa à União para legislar sobre Direito Eleitoral*. Desta feita, pode-se concluir que *somente lei federal é que pode dispor sobre a matéria especializada*.

Dentre as principais legislações que tratam de matéria eleitoral, além da Constituição Federal, estão o Código eleitoral (Lei nº 4.737 /65), a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95), a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) e a Lei das Inelegibilidades (LC nº 64/95).

De acordo com o autor José Jairo Gomes, ainda figuram entre as fontes do Direito Eleitoral os Tratados e Convenções Internacionais, na medida em que:

(...) o Direito Eleitoral tem nos direitos políticos sua referência fundamental. Veja-se a esse respeito o artigo XXI da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, o artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos – CADH, (também chamada de Pacto de San José da Costa Rica, promulgada pelo Decreto nº 678/92), o artigo 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966 (promulgado pelo Decreto nº 592/1992), o artigo 29 da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de 2007 (promulgada pelo Decreto nº 6.949/2009). Nos termos do artigo 5º, § 2º, da Constituição, os direitos e garantias nela expressos não excluem outros decorrentes “dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Ademais, o §3º daquele mesmo artigo determina que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos equivalerão às emendas constitucionais se “forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três

quintos dos votos dos respectivos membros". Esse quorum é igual ao estabelecido no artigo 60, §2º, da Lei Maior para aprovação de Emenda Constitucional. Consequentemente, desde que aprovados com tal quorum, os tratados sobre direitos humanos ingressam na Constituição, passando a gozar do status de norma constitucional. Note-se que o ingresso de tratado ou convenção. (GOMES, 2020, p. 82)

Essa influência dos Tratados e Convenções Internacionais no Direito Eleitoral brasileiro ainda ocorre de forma tímida e, como explicado por Gomes, de forma mais acentuada em relação aos direitos políticos no contexto dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos, quando recepcionados pelo ordenamento jurídico brasileiro.

O Direito Eleitoral brasileiro tem como condição fundamental para a sua existência a democracia, pois fora dela o Direito Eleitoral é esvaziado de um de seus maiores sentidos trazidos pela Constituição: a soberania popular. Tal soberania, conforme já assinalado anteriormente, é exercida através do sufrágio universal, mas não somente através dele.

Nesse sentido, acerca dos objetivos do direito eleitoral, o autor Jaime Barreiros Neto argumenta que:

O Direito eleitoral tem como objetivo a garantia da normalidade e da legitimidade do procedimento eleitoral, viabilizando a democracia. A normalidade significa a plena garantia da consonância do resultado apurado nas urnas com a vontade soberana expressada pelo eleitorado. A legitimidade, por sua vez, significa o reconhecimento de um resultado justo, de acordo com a vontade soberana do eleitor. Vale ressaltar que a expressão "procedimento eleitoral" utilizada refere-se não apenas às eleições, mas também às consultas populares, a exemplo do plebiscito e do referendo, sobre as quais também incidem as normas de direito eleitoral. (NETO, 2020, p. 21)

Desta feita, fica claro que a democracia é um princípio fundamental que deve ser estabelecido, refinado e desenvolvido todos os dias. Qualquer ação que possa diminuir ou afetar a liberdade e a igualdade democrática deve ser combatida. Para tanto, existem diversas ferramentas que impedem que o abuso de poder, seja ele político ou econômico, prejudique ou impeça a expressão da vontade do povo e frustre o exercício da democracia.

2.2 PRINCÍPIOS DO DIREITO ELEITORAL

Antes de adentrarmos nos princípios eleitorais, é importante mais do que conceituar o que são princípios, estabelecer a distinção entre os princípios e as regras jurídicas.

Na visão de Neto (2020, p. 42), as regras jurídicas podem ser entendidas como as *“disposições normativas que disciplinam situações jurídicas determinadas no âmbito do chamado mínimo ético social”*, prevendo exigências e proibições, assim como facultando condutas, dessa forma, *“ as regras jurídicas são submetidas a um juízo de validade, devendo ser cumpridas na exata medida do que dispõem, possuindo um grau de abstração relativamente reduzido.”*

Enquanto os princípios, no entendimento de Gomes (2020, p. 105), formam uma dimensão do sistema jurídico, caracterizando-se por serem normas de importância fundamental, e, por isso mesmo, devem ser considerados quando da aplicação do Direito. Sendo assim, os princípios são, de modo geral, o termo que *“refere-se à razão, à essência ou ao motivo substancial de um fenômeno. Significa, ainda, os preceitos inspiradores ou reitores que presidem e alicerçam um dado conhecimento ou determinada decisão.”*

Ao diferenciar regras e princípios, Ronald Myles Dworkin dispõe que:

“A diferença entre princípios jurídicos e regras jurídicas é de natureza lógica. Os dois conjuntos de padrões apontam para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do tudo ou nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e nesse caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão (...). Os princípios possuem uma dimensão que as regras não têm a dimensão do peso ou da importância (...).” (DWORKIN, 2011, p. 39 e 42)

Acerca dos princípios, Neto entende que houve ao longo da história uma mudança de visão sobre os mesmos, argumentando que:

(...) os princípios, em uma ótica tradicional, fundamentada na chamada “ideologia positivista”, construída com o advento do racionalismo jurídico sustentado pelos interesses impostos pela burguesia a partir da Revolução Francesa, não passavam de generalizações de caráter ético e moral, desprovidas, a priori, de conteúdo jurídico-normativo. Apenas residualmente, dentro desta visão, os princípios seriam aplicados no âmbito do Direito, como fonte integradora das normas jurídicas, hierarquicamente inferiores aos usos e costumes e à analogia. Com o advento do chamado “pós-positivismo”, em meados do século XX, no entanto, os princípios foram inseridos no campo da normatividade jurídica, ganhando força cogente e grande relevo para o direito contemporâneo, mesmo ante as dificuldades

geradas por suas imprecisões, ambiguidades, alto grau de abstração e generalidade. (NETO, 2020, p. 42 e 43)

Corroborando com o que foi dito por Neto, Gomes (2020, p. 105) dispõe que essa “mudança de visão” não poderia ser diferente em um “Estado Democrático de Direito fundado na dignidade da pessoa humana, cujo objetivo é a construção de uma sociedade justa e solidária, e encontra-se comprometido com os direitos humanos fundamentais.”

Posto isso, não existe um consenso na doutrina ou jurisprudência acerca dos princípios do Direito eleitoral, nem mesmo um texto normativo que os enumere de forma taxativa, em razão disso, trataremos aqui dos considerados mais relevantes para discutirmos mais adiante acerca da reeleição.

2.2.1 Princípio da soberania popular

Esse é um princípio basilar para o direito eleitoral e desdobra-se diretamente da Constituição Federal que atribui ao povo a soberania, conforme o artigo 1º, parágrafo único, da CRFB/88: “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*” (BRASIL, 1998)

Conforme dispõe o artigo 14, caput, da CRFB/88, a soberania popular se materializa através da participação da sociedade pelo sufrágio universal, pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, por plebiscito, referendo e iniciativa popular.

No entanto, conforme argumenta Gomes:

Note-se, porém, que o fato de o Estado deter poder soberano não significa que não esteja submetido ao regime jurídico. Soberania não significa arbítrio. O poder soberano deve ser democrático. Conforme acentuado, o Estado Democrático de Direito é aquele que se submete às normas por ele próprio criadas. É aquele que respeita os direitos e garantias fundamentais, individuais, políticos, sociais e coletivos. Por outro lado, não significa que possa descumprir acordos firmados com outros Estados ou organismos internacionais. (GOMES, 2020, P. 127)

Nesse sentido, podemos concluir que a soberania popular se materializa no poder soberano de decidir, como forma de exercício da democracia. É a soberania popular que atesta legitimidade ao exercício do poder por parte do Estado. Essa

legitimidade só pode ser alcançada pelo consenso expresso na escolha feita através das urnas. (GOMES, 2020)

2.2.2 Princípio Republicano

O Princípio Republicano, em uma das suas variadas dimensões, encontra-se ligado às formas de governo, dizendo respeito à estruturação do Estado e ao modo de atribuição do poder daqueles que compõem o Governo. Na forma republicana de governo, o chefe do Poder Executivo e os membros do Poder Legislativo cumprem mandato popular, sendo escolhidos de forma direta pelos cidadãos por meio de eleições diretas, periódicas e gerais. Desta feita, Trata-se de um governo representativo, onde de tempos em tempos os mandatos devem ser renovados através da realização de novas eleições. (GOMES, 2020)

De acordo com Raquel Machado, algumas das características das repúblicas são: *“a temporariedade, com mandato fixo e vedação a reeleições sucessivas, a eletividade do governante pelo povo e a responsabilidade do governante, diante do dever de prestação de contas”*. (MACHADO, 2018, p. 34)

Nesse sentido, como ensina Montesquieu, em uma república democrática *“é tão importante regulamentar como, por quê, a quem, sobre o que os sufrágios devem ser atribuídos, quanto o é, em uma monarquia, saber quem é o monarca e de que maneira deve governar”*. (MONTESQUIEU, 2000, p. 46)

Ao tratar da ideia de república, Barreto Lima também assevera que: *“pode-se falar que República tornou-se mais um modo de governar, em que preponderância da impessoalidade, publicidade e regularidade eleitoral servem como seus elementos centrais.”* (LIMA, 2013, p. 109)

Assim, podemos concluir que o modelo republicano foi desenvolvido, sobretudo, como uma alternativa ao modelo monárquico, tendo como preocupação central a garantia da liberdade, sendo esse o motivo pelo qual a adoção da República desencadeia repercussões não apenas nas relações políticas, mas também nas relações administrativas, no que diz respeito à intervenção do Estado na vida privada. (MACHADO, 2018, p. 34)

2.2.3 Princípio da lisura das eleições

O presente princípio busca assegurar que haja igualdade entre os candidatos diante da lei eleitoral, devendo tanto os candidatos, quanto os partidos políticos, conduzirem as suas ações de forma franca e leal, prezando assim pela paridade de condições. Tal princípio está intrinsecamente ligado ao princípio da moralidade eleitoral, ao qual trataremos mais adiante.

Esse princípio é mencionado no art. 23, da Lei Complementar nº 64/1990, nos seguintes termos:

Art. 23. O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral. (BRASIL, 1990)

Dessa forma, o princípio da lisura das eleições encontra respaldo na busca pela verdade real, abrindo a possibilidade para que o juiz possa produzir provas de ofício, dentro do processo eleitoral, visando zelar pela lisura do processo eleitoral. (NETO, 2020, p. 43)

2.2.4 Princípio da moralidade eleitoral

Esse não é um princípio somente eleitoral, mas também um princípio constitucional, que encontra-se expresso no art. 14, §9º, da CRFB/88, nos seguintes termos:

§ 9º. Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada 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. (BRASIL, 1998)

De acordo com esse princípio, ter uma conduta ética e moral é um dos requisitos fundamentais que um candidato deve cumprir para poder concorrer aos cargos políticos eletivos, para que assim a moralidade e a probidade administrativa sejam protegidas e respeitadas.

Afinal, como observa Machado (2020, p. 37):

(...) nos termos desse princípio, os candidatos devem ser comprometidos com a ética, com a defesa de valores decorrentes da honestidade em variados aspectos da vida pública, sendo que os atos de sua vida pregressa afetam sua imagem e a relação com a participação na atividade política. Espera-se que aqueles que eventualmente venham a ocupar cargos que lhes possibilitem traçar, de alguma forma, as políticas públicas da sociedade e suas diretrizes, sejam pessoas de conduta ilibada. (...) A virtude é requisito essencial para o exercício do poder, pelo menos a que possa interferir nas atribuições do cargo. Evidentemente, deve-se buscar aferir a virtude por meio de elementos objetivos, como, por exemplo, a existência de uma decisão penal condenatória. (MACHADO, 2020, p. 37)

No entanto, apesar da sua incontestável importância dentre os princípios constitucionais, existe uma dificuldade em precisar o conteúdo específico do princípio da moralidade, tendo em vista a sua amplitude. Dessa forma, a sua atuação na prática serve mais como um critério para distinguir o legal do ilegal, o justo do injusto, o conveniente do inconveniente, o oportuno do inoportuno. (MENDES, 2020)

2.2.5 Princípio da anualidade eleitoral

O princípio da anualidade ou também chamado de princípio da anterioridade eleitoral, está previsto no artigo 16 da CRFB/88, com a seguinte redação: “*A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência*”. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 4, de 1993)

Nesse sentido, de acordo com Neto (2020):

Estabeleceu, assim, o legislador constitucional originário, o princípio da anualidade eleitoral, de fundamental importância para a preservação da segurança jurídica. Evita-se, a partir da aplicação do princípio da anualidade, que as normas eleitorais sejam modificadas faltando menos de um ano e um dia para as eleições, prejudicando o equilíbrio da disputa, com a mudança das regras do jogo. (NETO, 2020, p. 46)

Dessa forma, podemos observar que o objetivo deste princípio é estabilizar as normas processuais eleitorais por um período de pelo menos um ano. Cumpre destacar que todos os diplomas legais, independentemente do seu status, inclusive as emendas constitucionais, devem obediência ao princípio da anualidade do direito eleitoral, até mesmo porque o artigo 16 supracitado trata-se de uma cláusula pétrea, não podendo assim ser alterado, nem mesmo via emenda.

De fato, fica claro que a alteração das “regras do jogo” próxima ao pleito, além de poder causar instabilidade e insegurança jurídica, também afetar o exercício do direito das minorias parlamentares, como bem ensina Gilmar Ferreira Mendes:

Se hoje admitirmos que a uma nova lei pode ser publicada dentro do prazo de um ano que antecede a eleição para aumentar os prazos de inelegibilidade e atingir candidaturas em curso, amanhã teremos que também admitir que essa mesma lei possa ser novamente alterada para modificar os mesmos prazos de inelegibilidade com efeitos retroativos. E assim a cada pleito eleitoral os requisitos de elegibilidade ficariam à mercê das vontades políticas majoritárias. (MENDES, 2017, p. 720)

Dessa forma, o princípio da anualidade eleitoral além de ser garantidor da segurança jurídica, é também um garantidor da igualdade de oportunidades, não somente na disputa dos cargos do Poder Executivo, mas também na do Poder Legislativo, na medida em que assegura o direito das minorias parlamentares de estabelecerem as suas estratégias eleitorais, assim como também de participarem de igual pra igual do processo eleitoral não dependa de simples conveniência da maioria, pois é somente dessa forma que se garante o pleno exercício da democracia.

2.2.6 Princípio do pluralismo

Dentro do contexto eleitoral, o princípio do pluralismo tem por objetivo assegurar o direito de todos participarem do processo eleitoral de forma livre, de maneira que todos os grupos da sociedade, inclusive as minorias, possam disputar os postos políticos.

Nesse sentido, Gomes (2020) ao falar sobre o princípio do pluralismo, asseverou que:

(...) O princípio em exame afirma o pluralismo político como fundamento da democracia brasileira. Trata-se, pois, de uma democracia pluralista. Isso significa reconhecer e respeitar a diversidade de pensamentos, opiniões e convicções, de crenças e de projetos de vida (inclusive coletivos) que proliferam na sociedade. (...) Mas não apenas isso: implica também reconhecer e efetivamente acolher a participação dos diversos atores sociais, agentes e entidades na vida e práticas políticas; afinal, todos eles gozam de liberdade e têm o direito fundamental de participar. (GOMES, 2020, p. 143 e 144)

Assim, o pluralismo político é essencial, especialmente quando se trata de um país tão rico em diversidade como o Brasil, e, essa diversidade se apresenta de várias formas, seja ela política, econômica, social, cultural ou científica. Em razão disso, é fundamental que toda essa gama de diversidade tenha condições de se fazer representada nos espaços de poder, respeitando assim não só o princípio do pluralismo, como também o da igualdade de chances e o do voto como valor igual para todos.

Nesse sentido, Raquel Machado nos ensina que:

A complexidade é característica própria das sociedades democráticas, diante da diversidade ideológica dos vários grupos que as integram e da aceitação dessa heterogeneidade. O mesmo ambiente comporta maiorias e minorias devendo ser, sobretudo estas, respeitadas e protegidas, como se depreende do art. 1º, V, da CF/1988, ao consagrar o pluralismo político como um dos fundamentos da República. (MACHADO, 2018, p. 42)

Pois bem, é evidente que o pluralismo político existe como um instrumento capaz de garantir o direito à diversidade e, portanto, o direito de ser e pensar diferente, na forma como ensina de forma brilhante o Ministro Gilmar Mendes:

(...)Fato à primeira vista poderia sugerir tratar-se de um princípio que se refere apenas a preferências políticas e/ou ideológicas, em verdade a sua abrangência é muito maior, significando pluralismo na polis, ou seja, um direito fundamental à diferença em todos os âmbitos e expressões da convivência humana. (MENDES, 2008, p.156)

Dessa forma, o pluralismo constitui-se como um preceito - e também um direito - fundamental para a existência de uma democracia realmente representativa e que respeita as diferenças, e, portanto, a dignidade da pessoa humana em todas as suas especificidades.

3. O INSTITUTO DA REELEIÇÃO

Antes de adentrarmos na discussão que concerne ao instituto da reeleição, é importante trazermos ao debate alguns tópicos importantes, como por exemplo a problemática da duração dos mandatos dos chefes do poder executivo em relação ao princípio república, e, após isso, discorrer acerca do histórico da reeleição dentro do ordenamento constitucional brasileiro até a edição da Emenda Constitucional nº16/1997.

3.1 A REELEIÇÃO E A DISCUSSÃO ACERCA DA DURAÇÃO DO MANDATO

A reeleição é o instituto eleitoral que possibilita, ao fim do cumprimento de um mandato, que o titular do cargo tenha a oportunidade de concorrer na eleição subsequente para exercer consecutivamente um novo mandato no mesmo cargo. (CASAS, 2020)

Dentro da discussão acerca da reeleição, é inevitável não se discutir também sobre a duração dos mandatos, pois o tempo é muito importante na política e ele está presente em todas as argumentações acerca da reeleição, seja de forma favorável a ela ou de forma contrária.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, previa inicialmente que, o mandato do Presidente da República seria de cinco anos, sendo vedada a reeleição para o período subsequente. No entanto, após a edição da Emenda Constitucional de Revisão nº. 05, foi alterado o tempo do mandato de cinco para quatro anos, passando também a permitir a reeleição para um período subsequente.

Fazendo um comparativo com outros países da América Latina, podemos observar que na Argentina, de forma semelhante ao Brasil, o Presidente e o Vice-presidente a duração do mandato é de quatro anos, sendo permitida a reeleição para um único mandato consecutivo. Na Bolívia, diferentemente do Brasil e da Argentina, o mandato presidencial tem a duração de cinco anos, onde o Presidente e o Vice Presidente podem ser reeleitos apenas uma vez de forma consecutiva. (ARGENTINA, 1853; BOLÍVIA, 2009)

Já na Colômbia e no Chile, o contexto é completamente diferente, a duração do mandato é de quatro anos e a reeleição é vedada. No entanto, na Colômbia a vedação é ainda mais severa, tendo em vista que não é permitida sob nenhuma

hipótese, e só pode ser permitida através de uma nova constituinte ou de um referendo de iniciativa popular. De forma semelhante a Colômbia, no Paraguai, o mandato tem a duração de cinco anos e também há vedação absoluta da reeleição (CHILE, 1980; COLÔMBIA, 1991; PARAGUAI, 1992)

Quando se trata de determinar a duração dos mandatos de chefes do poder executivo, em especial do mandato presidencial, é extremamente complexo ponderar e determinar a fronteira entre a preservação do princípio da pluralidade e alternância do poder e o tempo razoável para a execução dos projetos pretendidos pelo mandatário, sem que isso signifique a perpetuação de um mesmo governante no poder. (BANHOS, 2019)

Nessa mesma discussão, o Ministro Alexandre de Moraes argumenta que:

A duração do mandato presidencial deverá, portanto, conciliar a possibilidade razoável de cumprimento de metas governamentais com a necessária brevidade característica de um regime republicano, que permita ao povo, direta ou indiretamente, alterar os rumos governamentais por meio de novas eleições, impedindo, conseqüentemente, a perpetuidade de um governo incompetente ou corrupto. (MORAES, 2004, p.117)

Desta feita, é possível perceber que a periodicidade dos mandatos eletivos não deve ser guiada apenas pelo critério temporal e do cumprimento do plano de governo que o governante se comprometeu a executar, mas deve ser respeitado principalmente o direito do povo julgar a qualidade do governo de forma periódica e, se for o caso, substituí-lo através de novas eleições. (BANHOS, 2019)

Ao lado disso, deve-se ter em mente que em uma república, os governantes não exercem o poder por direito próprio, mas são apenas os mandatários dos cidadãos, que são os verdadeiros donos do poder. Sob essa óptica, na forma de governo republicana, o que deve prevalecer sempre é a soberania popular, que se faz expressa por meio dos seus representantes eleitos. (LEWANDOWSKI, 2005)

Nesse sentido, Jorge Miranda (1995, p. 51) explica que: “(...) o princípio republicano é o princípio de que o titular de um cargo político é um cidadão, não é mais do que um cidadão, que durante certo tempo exerce certa função, mas não para a vida. Não para todo o tempo.”

O princípio republicano é parte do nuclear da Constituição de 1998, que derivou de um sentimento de repulsa face ao regime ditatorial imposto pelos governos militares, bem como de repúdio ao triste histórico de autoritarismo político

e de exclusão social, somado a um projeto de desenvolvimento nacional sedimentado na busca pela superação das desigualdades, a consolidação da democracia e a efetivação dos direitos fundamentais.

A Constituição, de 1988, com o seu núcleo republicano, derivou de um sentimento de repulsa ao regime de exceção imposto pelos governos militares, bem como de repúdio ao passado histórico de autoritarismo político e de exclusão social, consubstanciando um projeto de desenvolvimento nacional que busca a superação das desigualdades, a efetivação dos direitos fundamentais e a consolidação da democracia. (LEWANDOWSKI, 2005)

Por essa razão, como bem ensina Gomes (2020):

(...) o princípio republicano também implica a tomada de decisões com base na racionalidade, na objetividade e na impessoalidade, sendo abolidos quaisquer privilégios ou distinções de pessoas, classes, grupos ou instituições sociais. Impõe, ainda, que haja transparência e publicidade nos atos estatais. Veda, ademais, que o Estado seja gerido tal qual o patrimônio privado da autoridade pública (= patrimonialismo) – que o usa de forma discricionária e em proveito próprio para atingir fins meramente pessoais e não coletivos. (GOMES, 2020, p. 129)

Sendo assim, não é compatível com o princípio republicano qualquer tipo de abuso de poder, seja ele político ou econômico, em que determinado candidato, partido ou grupo político, empregue recursos públicos em proveito próprio, de maneira que acarrete ao beneficiado vantagens indevidas frente aos demais concorrentes na disputa eleitoral. (GOMES, 2020)

3.2 REELEIÇÃO NO BRASIL E A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 16/1997

Inicialmente, é necessário destacar que o instituto da reeleição no Poder Executivo nem sempre fez parte do ordenamento jurídico brasileiro, muito pelo contrário, desde a primeira Constituição da República, de 1891, esse instituto jamais havia sido previsto, até o surgimento da Emenda nº 16/1997.

Nesse sentido, o artigo 43 da Constituição Republicana de 1891 dispunha que “o Presidente exercerá o cargo por quatro anos, não podendo ser reeleito para o período presidencial imediato”. (GOMES, 2020)

Rui Barbosa, na condição de defensor do posicionamento da Constituição de 1891 em relação a reeleição, ao comentar acerca do dispositivo constitucional supracitado, justificava que:

(...) desde os tempos mais longínquos da evolução política da humanidade, uma das características da forma republicana começou a ser, com poucas excepções explicadas pela contingência accidental de certos factos ou meios sociaes, a limitação, rigorosamente temporária, do poder do Chefe da Nação, contraposta a duração, ordinariamente por toda a vida humana, da supremacia do soberano nas Monarquias. (BARBOSA, 1933, p.162)

Para Rui Barbosa, o resultado desta limitação não se restringe somente ao encurtamento do tempo de exercício da primeira magistratura - ou primeiro mandato -, mas também estende-se para a reeleição do que ocupa, "receando-se que a faculdade contrária importe em deixar ao Chefe do Estado aberta a porta à perpetuidade no gozo da soberania". (BARBOSA, 1933, p.162)

Ao comentar esses aspectos históricos, Jairo Gomes (2019), argumenta que:

A derrubada da monarquia imperial fixou de forma indelével na consciência coletiva brasileira a ideia da necessidade de rotatividade no poder, base do sistema republicano. Por outro lado, sempre pairou na classe política o temor de que o mandatário supremo da nação pudesse perpetuar-se no comando do Estado, o que poderia ser alcançado com o exercício de sucessivos mandatos. (GOMES, 2019, p. 330)

Desta feita, ao analisar os textos constitucionais de 1891, 1934, 1946, 1967 e 1988, é possível extrair que todos eles previam de forma expressa a vedação à reeleição dos chefes do Poder Executivo. Por outro lado, a Constituição de 1937 apesar de não prever de forma explícita a vedação à reeleição, o texto previa que era uma prerrogativa do Presidente da República em exercício a indicação de um candidato ao pleito eleitoral subsequente. (BANHOS, 2019)

O artigo 52 da Constituição de 16 de Julho de 1934, previa que o mandato presidencial teria o lapso temporal de quatro anos, não havendo a possibilidade do Presidente da República ser reeleito, exceto se decorrido o prazo de quatro anos após terminado o seu mandato, qualquer que tenha sido a duração do mesmo. (MORAES, 2020)

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, como já dito anteriormente, apesar de não dispor de forma expressa acerca da possibilidade ou impossibilidade de reeleição para o cargo de Presidente da

República, regulamentava a sucessão presidencial nos artigos 75 e 84, atribuindo ao Presidente em exercício a prerrogativa de indicar um candidato à reeleição, nos seguintes termos:

Art 75 - São prerrogativas do Presidente da República: (Suprimido pela Lei Constitucional n. 9, de 1945) a) indicar um dos candidatos à Presidência da República;

Art 84 - O Colégio Eleitoral reunir-se-á na Capital da República vinte dias antes da expiração do período presidencial e escolherá o seu candidato à Presidência da República. Se o Presidente da República não usar da prerrogativa de indicar candidato, será declarado eleito o escolhido pelo Colégio Eleitoral. (Suprimido pela Lei Constitucional n. 9, de 1945). (BRASIL, 1937)

No entanto, é importante ressaltar que conforme explica Banhos, é uma tarefa difícil discutir a reeleição na Constituição de 1937, pelo seguinte motivo : “o contexto político experimentado na Era Vargas durante o Estado Novo vai de encontro aos princípios basilares do Estado Democrático de Direito, o que inviabiliza a detida análise do instituto da reeleição nesse período histórico. (BANHOS, 2019, p. 75)

Em seguida, em um contexto político diferente, a vedação à reeleição do Presidente da República foi prevista no artigo 139, I, a, da Constituição de 1946, da seguinte forma:

Art. 139 - 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, e bem assim o Vice-Presidente que lhe tenha sucedido ou quem, dentro dos seis meses anteriores ao pleito, o haja substituído. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 14, de 1965). (BRASIL, 1946)

Já no período histórico da Constituição de 1967, marcado pela ditadura militar, momento em que se deu a supressão de inúmeros direitos e liberdades individuais e coletivas, o texto da Constituição de 24 de janeiro de 1967, em seu artigo 146, I, a , estabelecia a inelegibilidade para Presidente e Vice-presidente da República “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”. (BRASIL, 1967)

Ainda, de acordo com Alexandre de Moraes (2020),o artigo 151, parágrafo único, da Emenda Constitucional ° 01, de 17 de outubro de 1969, posteriormente alterado em §1º, a, pela Emenda Constitucional nº 19, de 6 de agosto de 1981,

estabelecia o seguinte: “(...) 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”.

Todavia, ao levar em conta o afastamento das matrizes do Estado Democrático de Direito durante todo o longo período do regime militar, não há como se falar em eleições livres e competitivas, oposição, nem muito menos real alternância de poder, dentre outros princípios, o que compromete significativamente o exame do instituto da reeleição do Chefe do Poder Executivo no período em questão. No entanto, faz-se importante esclarecer, que durante esse período não houve Presidente reeleito. (BANHOS, 2019)

De acordo com Alexandre de Moraes (2020, p. 524), anos depois, durante o período de reabertura democrática, retornou-se o debate envolvendo a reeleição e a duração do mandato presidencial, no entanto, continuou sendo rejeitada pela doutrina constitucional a ideia de reeleição dos mandatos executivos, conforme pode se notar pelo texto do Anteprojeto Constitucional proposto pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, chamada também de Comissão Afonso Arinos, ou ainda de “Comissão dos Notáveis”). O supracitado Anteprojeto Constitucional previa o seguinte em seu artigo 221: “*O mandato do Presidente e do Vice-presidente da República é de seis anos, vedada a reeleição.*”(BRASIL, 1986)

Nesse sentido, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, foi novamente consagrada a vedação à reeleição, proibindo assim de forma expressa a reeleição para os mandatos do Poder Executivo, conforme disposto no artigo 14, §5º, *in verbis*: “*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*”, assim como também no artigo 82: “*O mandato do Presidente da República é de quatro anos, vedada a reeleição para o período subsequente, e terá início em 1º de janeiro do ano seguinte ao de sua eleição*”, redação que foi dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 5/1994. (BRASIL, 1988; MORAES, 2020)

É importante frisar que a Emenda Constitucional de Revisão n. 5/1994 alterou tão somente a duração do mandato presidencial, que foi reduzido de 5 para 4 anos, no entanto, em relação a vedação da reeleição, prevista no texto original da

Constituição de 1988, permaneceu inalterada na revisão constitucional de 1994, tendo sido modificada tão somente pela Emenda Constitucional n. 16/1997, que inaugurou a possibilidade de reeleição dos Chefes do Poder Executivo Federal. (BANHOS, 2019)

Enquanto crítico da vedação da reeleição do chefe do Poder executivo pela Constituição de 1998, o autor e Ex-Presidente Michel Temer tinha uma posição de defesa da reeleição, argumentando que *“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)”*. (TEMER, 1994, p. 27)

No entanto, a Emenda Constitucional nº 16/1997 quebrou essa tradição de vedação ao instituto da reeleição para o período subsequente, na medida em que alterou o artigo 14, §5º da CRFB/88, que passou a ter os seguintes termos: *“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, 1997)

Segundo Alexandre de Moraes (2020, p. 526), com a EC nº 16/1997, o legislador constituinte reformador manteve na Constituição Federal uma *inelegibilidade relativa por motivos funcionais para o mesmo cargo*, na medida em que passou a permitir a reeleição para um único período consecutivo, sendo assim, *“os chefes do Poder Executivo, Federal, Estadual, Distrital e Municipal, não poderão ser candidatos a um terceiro mandato sucessivo”*.

É importante destacar que o texto constitucional não proíbe que uma mesma pessoa desempenhe três ou mais mandatos presidenciais, mas como ensina Moraes:

(...) 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, 2020, p. 526)

Por consequência, apesar de não estar expressa no texto, há uma possibilidade implícita de uma mesma pessoa poder se candidatar e, se for o caso de vencer, exercer por mais de três mandatos o posto de chefe do poder executivo, desde que isso não ocorra de forma sucessiva. Sendo assim, após o cumprimento

dos dois mandatos consecutivos, deve haver obrigatoriamente um intervalo de um período, para que se possa candidatar-se novamente para o mesmo cargo. (MORAES, 2020)

De forma semelhante ao Brasil, em Portugal, de acordo com o artigo 123, item 1, da Constituição da República Portuguesa de 1976, é vedada “*a reeleição para um terceiro mandato consecutivo nem durante o quinquénio imediatamente subsequente ao termo do segundo mandato consecutivo*”. (PORTUGAL, 1976)

Podemos citar também como semelhante a Constituição da República Popular da China de 1982, que em seu artigo 79, dispõe que o presidente e o vice-presidente não podem cumprir mais de dois mandatos de forma consecutiva, no entanto, não há vedação que impeça um terceiro mandato, desde que não seja consecutivo. (MORAES, 2020)

Nesse sentido, podemos chegar a conclusão que a Constituição Brasileira, alterada pela EC nº 16/1997, não seguiu o mesmo entendimento da Constituição estadunidense sobre a reeleição que, apesar de em um primeiro momento, o artigo II, seção 1 da Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, não estabelecer nenhuma restrição à reeleição do Presidente e do Vice-Presidente, e, dessa forma, ser plenamente possível que houvessem mandatos sucessivos, no entanto, através da Emenda nº 22, de 1951, passou a limitar à reeleição por somente uma vez, estabelecendo que ninguém poderia ser eleito mais do que duas vezes para o mandato de Presidente, seja de forma sucessiva ou não. Esse mesmo entendimento da Constituição estadunidense, foi adotado também pela Constituição austríaca, que da mesma maneira, permite apenas uma reeleição. (MORAES, 2020)

Contudo, é importante destacar que não é possível que o chefe do poder executivo, que se encontra em seu segundo mandato sucessivo, venha a renunciar antes do término desse, com o objetivo de candidatar-se para um novo mandato subsequente no mesmo cargo. A renúncia até seria válida, todavia, “*não afastaria a inelegibilidade relativa por motivos funcionais para o mesmo cargo, prevista no art. 14, § 5º, da CF, e que impediria um terceiro mandato consecutivo*”. (MORAES, 2020, p. 530)

Ademais, com o surgimento do instituto da reeleição através da EC nº 16/1997, surgiram algumas controvérsias em relação a interpretação do texto normativo, uma delas se trata da “*necessidade, ou não da desincompatibilização dos*

Chefes do Poder Executivo em exercício para disputa da reeleição para o mesmo cargo". (BANHOS, 2019, p. 91)

Ao tratar do tema, o autor Josaphat Marinho argumentou que:

(...) não exigir a desincompatibilização é permitir ao presidente, a governadores e prefeitos situação privilegiada no pleito, como titulares de posições que envolvem poderes e recursos largos, contra os concorrentes que estão na planície. Essa situação de privilégio é contra o princípio de igualdade, que a Constituição também assegura a todos. Não vale invocar exemplos de outros países, em condições socioeconômicas e culturais diversas. A Constituição e as emendas que nela forem introduzidas devem retratar o nosso País e suas necessidades, e não a situação de outros povos. Aqui, pelas peculiaridades políticas e culturais, a democracia constitucional exige a igualdade entre os candidatos, para que os resultados eleitorais sejam legítimos. Instituir a desigualdade é cultivar o favorecimento indevido. (MARINHO, 1997, p. 2)

O autor entendia, portanto, que ao não se exigir a desincompatibilização, constituiu-se uma afronta ao princípio da igualdade, ou também chamado de princípio da paridade, assegurado pela Constituição Federal, na medida em que cria-se um privilégio para o candidato que irá disputar o pleito eleitoral ainda estando na condição de chefe do poder executivo, por ter em suas mãos poderes e recursos que os outros concorrentes não tem.

Sobre essa temática, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.805, o Supremo Tribunal Federal decidiu que:

"Não se tratando, no § 5º do art. 14 da Constituição, na redação da Emenda Constitucional nº 16/1997, de caso de inelegibilidade, mas, sim de hipótese em que se garante a elegibilidade dos Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual, distrital, municipal e dos que os hajam sucedido/substituído no curso dos mandatos, para o mesmo cargo, para um período subsequente, bem de entender é que não cabe exigir-lhe desincompatibilização para concorrer ao segundo mandato, assim constitucionalmente autorizado. Cuidando-se de caso de elegibilidade, somente a Constituição poderia, de expresso, estabelecer o afastamento no prazo por ela estipulado, como condição para concorrer à reeleição prevista no § 5º do art. 14 da Lei Magna, na redação atual." (ADI 1.805 MC, rel. min. Néri da Silveira, j. 26-3-1998, P, DJ de 14-11-2003.)

Corroborando com o entendimento trazido pela consulta nº 327/DF do Tribunal Superior Eleitoral:

"Consulta que se responde, negativamente, quanto à necessidade de desincompatibilização dos titulares dos Poderes Executivos federal, estadual, distrital ou municipal, para disputarem a reeleição, solução que se estende aos Vice-presidente da República, Vice-governador de Estado e do

Distrito Federal e Vice-prefeito.” (Tribunal Superior Eleitoral, Resolução nº 19.952, de 2-9-1997 – Consulta nº 327/DF – Rel. Min. Néri da Silveira, Diário da Justiça, Seção I, 21 out. 1997, p. 53.428.)

Desta feita, fica mais do que evidente que a opção adotada pela EC nº 16/1997, foi a de não exigir a desincompatibilização do Chefe do Poder Executivo que pretenda candidatar-se à reeleição. Dessa forma, o mesmo não precisa renunciar ao cargo, ou nem afastar-se de forma temporária do cargo, ficando assim demonstrado que o legislador reformador optou pela ideia da continuidade administrativa. (MORAES, 2020)

Assim, levando em consideração que o instituto da reeleição para os cargos de chefe do poder executivo tornou-se um marco inédito na história constitucional do Brasil, manifesta-se essencial investigar quais são os seus efeitos na disputa eleitoral e, como veremos a seguir, ponderar sobre o uso da máquina administrativa por aquele candidato que concorre à reeleição e se a reeleição constitui uma ofensa ao princípio da igualdade entre os candidatos.

4. O USO DA MÁQUINA ADMINISTRATIVA

No presente capítulo abordaremos a relação entre o instituto da reeleição e o uso da máquina administrativa no pleito eleitoral, que perante a legislação eleitoral brasileira em alguns casos pode configurar abuso de poder. Desta feita, num primeiro momento trataremos acerca do que é abuso de poder, quais são os tipos de abuso de poder no contexto eleitoral, assim como também a incidência e os efeitos do abuso de poder sobre o processo eleitoral.

Em seguida, trataremos acerca da relação entre a reeleição e o princípio da igualdade entre os candidatos, ou também chamado de princípio da paridade. Nessa seara, discutiremos sobre qual é o impacto causado ao se ter uma disputa eleitoral onde de um lado encontra-se um candidato à reeleição e, portanto pode fazer uso da máquina administrativa, e do outro um candidato que não têm essas mesmas condições.

4.1. ABUSO DE PODER

Inicialmente, é importante adiantar que, conforme ensina José Jairo Gomes, o conceito de abuso de poder é um pouco vago, fazendo com que a expressão “*abuso de poder*” possua um significado com bastante amplitude. No entanto, podemos delimitar que o abuso ocorrerá sempre que o poder, independentemente da sua origem, for utilizado com objetivo de concretizar “*ações ilícitas, irrazoáveis, anormais ou mesmo injustificáveis diante das circunstâncias que se apresentarem e, sobretudo, ante os princípios e valores agasalhados no ordenamento jurídico*”. (GOMES, 2020, p. 954)

Nesse sentido, conforme acentua Raquel Machado:

(...) O poder, afinal, nada mais é do que o reconhecimento de uma situação de prevalência juridicamente limitada, ou seja, de um direito, cujos contornos são dados por outras normas do Ordenamento. (...) o Direito admite, e muitas vezes até requer, o exercício do poder, mas sempre dentro de determinados limites, seja o poder político, seja o econômico. (MACHADO, 2018, p. 243)

Já do ponto de vista do direito eleitoral, o abuso de poder pode ser entendido como “*o mau uso de direito, situação ou posição jurídico-social com vistas a se*

exercer indevida e ilegítima influência em processo eleitoral". Tal situação acontece como consequência do "*cerceamento de eleitores em sua fundamental liberdade política seja em razão da manipulação de suas consciências políticas ou indução de suas escolhas em direção a determinado candidato ou partido político*". (GOMES, 2020, p. 954)

Ainda acerca do conceito de abuso de poder, José Jairo Gomes nos ensina que:

Tratando-se, portanto, de conceito elástico, flexível, pode ser preenchido por fatos ou situações tão variados quanto os seguintes: i) uso nocivo e distorcido de meios de comunicação social; ii) realização maciça de propaganda eleitoral ilícita; iii) compra de votos; iv) oferta, promessa ou fornecimento de produtos como alimentos, medicamentos, materiais ou equipamentos agrícolas, utensílios de uso pessoal ou doméstico, material de construção; v) oferta, promessa ou fornecimento de serviços como tratamento de saúde; vi) contratação de agentes públicos em período vedado; vii) percepção de recursos de campanha oriundos de fonte proibida; viii) compra de apoio político de adversários no certame eleitoral; ix) realização de discursos performativos abusivos, em que há indevida promessa ou oferta de bens ou serviços, coação moral etc. (GOMES, 2020, p. 956)

Dessa forma, o abuso de poder é considerado ilícito, sobretudo, pelo motivo de ofender valores e bens de caráter fundamental para *a higidez do sistema político-eleitoral democrático, tais como integridade, liberdade, virtude, igualdade, sinceridade, normalidade e legitimidade do processo eleitoral* (GOMES, 2020, p. 955). Tais valores e bens são resguardados pelo texto constitucional, conforme conta no artigo 14, §§ 9º e 10, da CRFB/88:

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada 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.

§ 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude. (BRASIL, 1998)

Nesse sentido, ao analisar o texto legal supracitado, Raquel Machado divide o abuso de poder em dois tipos: o abuso de poder simples e o abuso de poder qualificado. Em vista disso, o § 9º dispõe acerca do abuso de poder qualificado, e, o § 10 trata do abuso de poder simples. Desta feita, conceituaremos a seguir ambos os tipos de abuso de poder. (MACHADO, 2018)

O abuso de poder simples pode ser configurado independentemente de ferir a lisura do pleito eleitoral, sendo desnecessária para tanto a comprovação da gravidade da conduta. A sua teorização e padronização visam o aprimoramento das instituições democráticas e o combate em face de práticas claramente ilegais durante as campanhas, que revelam a possibilidade de *jogar qualquer jogo* para obter poder, como compra de votos, fraude, uso de taxas cobradas indevidamente, taxas não declaradas, abuso de poderes, etc. Por conseguinte, o objetivo principal dos dispositivos normativos que atacam o abuso de poder simples é *a cassação do registro ou do diploma, ou ainda a desconstituição do mandato* - pode levar também à inelegibilidade, mas de forma indireta. (MACHADO, 2018, p. 244)

Diferentemente do abuso de poder simples, o abuso de poder qualificado concretiza-se somente por meio de condutas consideradas graves, conforme dispõe o artigo 22, XVI, da Lei Complementar nº 64/1990, nos seguintes termos “*para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam*”. Em vista disso, o objetivo imediato é, para além de cassar o registro ou diploma do candidato que tenha sido diretamente beneficiado *pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, a aplicação direta da sanção de inelegibilidade*. (MACHADO, 2018, p. 245)

À vista disso, para além da divisão em abuso de poder simples e qualificado, podemos entender a expressão abuso de poder como gênero que pode ser subdividido em espécies, que estão dispostas na Lei de Inelegibilidade, como por exemplo: abuso de poder econômico, abuso de poder de autoridade, abuso de poder político e abuso nos meios de comunicação. (MACHADO, 2018)

As espécies de abuso de poder podem ser encontradas especificamente no artigo 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/1990, nos seguintes termos:

Art. 22 Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político (...). (BRASIL, 1990)

Em vista disso, o artigo 237, caput, do Código Eleitoral dispõe que: “*A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos.*” (BRASIL, 1965)

O abuso de poder econômico pode ser entendido como a realização de ações, sejam elas ativas ou até mesmo omissivas, que resultem no *mau uso de recurso, estrutura, situação jurídica ou direito patrimoniais em proveito ou detrimento de candidaturas*, com o objetivo de influenciar a opinião política dos eleitores, *condicionando o sentido do voto, e assim interferir em seus comportamentos quando do exercício do sufrágio*, mesmo que de forma indireta. (GOMES, 2020, p. 962)

É importante destacar que para que se configure o abuso de poder econômico enquanto ilícito eleitoral, é fundamental que tal conduta seja cometida tendo em vista influenciar processo eleitoral em curso ou futuro. Tendo isso em vista, esse tipo de abuso ocorre normalmente no período de campanha eleitoral, no entanto, nada impede que possa ocorrer antes do seu início. Ausente essas condições, *não há como caracterizar o abuso do poder econômico como ilícito eleitoral, já que o patrimônio, em regra, é disponível*. De igual modo, se a conduta não puder ser valorada economicamente, também não há como caracterizar o abuso de poder econômico. (GOMES, 2020, p. 962)

Assim sendo, conforme elucida Raquel Machado (2018) :

pode-se afirmar que o abuso de poder econômico se configura, sobretudo, quando são utilizadas nas campanhas verbas vedadas, ou verbas, ainda que lícitas, obtidas por meios ilícitos, acima dos limites permitidos pela legislação, como, por exemplo, quantias não contabilizadas representativas de um “Caixa 2”, ou mascaradas por meio de operações inexistentes, como a compra de material gráfico de empresa inexistente, ou sem porte para realizar a operação. A obtenção de valores não admitidos pelo ordenamento leva a gastos também não admitidos, seja porque indevidamente contabilizados, realizados acima dos limites declarados, seja porque referentes à prática de condutas ilícitas, como a compra de voto. (MACHADO, 2018, p. 247 e 248)

Em vista disso, o abuso de poder econômico no contexto eleitoral inevitavelmente tem como consequência *a corrupção do político no exercício do mandato assim conquistado*, transformando assim o voto em uma mercadoria através da interferência do poder econômico, seja por uma ação ou também por omissão. (GOMES, 2020, p. 962)

O abuso de poder de autoridade pode ser compreendido enquanto a realização de atos que representem o uso indevido do poder por parte de exercentes de cargos, funções ou empregos, que ultrapassem os limites da sua competência ou da legalidade, com o objetivo de *manipular indevidamente a formação da vontade política dos cidadãos*, assim como também de *interferir indevidamente em seus comportamentos quando do exercício do sufrágio*, em benefício de campanhas eleitorais. (GOMES, 2020, p. 965)

Desta feita, segundo José Jairo Gomes:

(...) o abuso pressupõe que a atuação da autoridade seja realizada em desconformidade com o que dela normalmente se poderia esperar à vista das normas, convenções sociais, tradições e costumes. Sob as vestes da ascendência e do status social granjeados, passa a autoridade a agir como militante político-partidário em prol de determinada candidatura. (GOMES, 2020, p. 965)

Dessa forma, para que seja caracterizado o abuso de poder de autoridade, assim como acontece com o abuso de poder econômico, é preciso que a conduta tenha em vista influenciar processo eleitoral em curso ou futuro, por isso, de igual modo, também ocorre normalmente no período de campanha eleitoral, no entanto, nada impede que possa ocorrer antes do seu início.

O abuso de poder político é considerado por muitos autores como uma forma de abuso de poder de autoridade, em razão de também ser praticado por autoridade pública, podendo ser definido, de acordo com Raquel Machado (2018, p. 248), como o *“uso das prerrogativas de cargo, emprego ou função pública para obter vantagens na disputa eleitoral, prejudicando a liberdade de voto”*. Dessa forma a função pública é desvirtuada de seu fim constitucional para influenciar o voto e o comportamento dos eleitores.

Conforme ensina Gomes (2020, p. 969), o conceito de abuso de poder político possui ampla elasticidade e, portanto, pode ser por várias situações, como por exemplo: *uso, doação ou disponibilização de bens e serviços públicos, desvirtuamento de propaganda institucional, manipulação de programas sociais, contratação ilícita de pessoal ou serviços, ameaça de demissão ou transferência de servidor público*, etc. Ademais, assim como os outros tipos de abuso de poder já citados, o abuso de poder político também pode ser praticado por omissão.

O abuso de poder político é entendido por José Jairo Gomes (2020) como uma espécie de abuso de poder econômico, no entanto, Raquel Machado (2018) entende que também pode estar associado ao abuso de poder Político.

O abuso de poder midiático, ou também chamado de abuso de poder nos meios de comunicação, pode ser entendido, segundo José Jairo Gomes (2020, p. 972), enquanto: “*o desvirtuamento de ações desenvolvidas nos instrumentos de comunicação social, que, desviando-se de suas funções precípua, passam a atuar ostensiva ou veladamente*”, com vista a exercer influência na *formação da vontade política dos cidadãos*, e, conseqüentemente, *determinar o sentido de seus votos* em detrimento de determinadas candidaturas ou partidos políticos.

Como exemplo de abuso de poder midiático, podemos citar o art. 70 da Lei 8.713/93, que veda a participação de candidato escolhido em convenção como apresentador ou comentarista de programa de rádio ou TV. Inclusive, tal dispositivo já foi questionado pela Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.062 MC/DF, mas teve a sua constitucionalidade confirmada, onde foi decidido que:

Art. 70, parágrafo único, da Lei 8.713, de 30-9-1993, que regula as eleições de 3-10-1994.

Alegações de violação ao art. 14, §§ 4º a 9º, e art. 5º, XIII, da Constituição Federal.

Medida cautelar.

1. O art. 70 da Lei 8.713, de 30-9-1993, veda, a partir da data da escolha do candidato pelo partido, a transmissão de programa de rádio ou televisão por ele apresentado ou comentado.

E o parágrafo único acrescenta que, sendo o nome do programa o mesmo que o do candidato, é proibida a sua divulgação, sob pena de cassação do respectivo registro.

2. Tais normas, a um primeiro exame do Tribunal, para efeito de medida cautelar, não estabelecem nova hipótese de inelegibilidade ou outra condição de elegibilidade, nem obstatam o exercício de profissão a qualquer apresentador ou comentarista de rádio ou televisão.

E se destinam a impedir que, durante a propaganda eleitoral, por esses veículos de comunicação, o candidato, pelo exercício de tal profissão, se coloque, nesse ponto, em posição de nítida vantagem em relação aos candidatos que só terão acesso ao público, pelos mesmos meios, nos horários e com as restrições a que se referem as normas específicas da mesma Lei 8.713/1993 (arts. 59 a 62, 66 e seguintes).

Com isso, visam tais dispositivos a observância do princípio da isonomia, entre os candidatos, durante a propaganda eleitoral.

3. Não se evidenciando, prima facie, a inconstitucionalidade de tais normas, falta o requisito do *fumus boni iuris* (plausibilidade jurídica da ação) para que se possa deferir medida cautelar de sua suspensão.

4. Também o requisito do *periculum in mora* se encontra ausente, já que o deferimento da medida cautelar é que poderia causar prejuízo irreparável para os demais candidatos. E até para os próprios apresentadores ou comentaristas de programas de rádio ou televisão, se a final vier a ser julgada improcedente a ação, com as conseqüências daí decorrentes.

5. Medida cautelar indeferida.

(ADI 1.062 MC/DF, rel. min. Sydney Sanches, P, j. 25-5-1994, DJ de 1º-7-1994.)

Dentro do abuso de poder midiático, podemos citar também *abuso de poder na Internet, meios digitais e redes sociais*, que também podem ser usadas para beneficiar candidaturas, no entanto, conforme acentua Gomes (2020, p. 976), ainda *não há na legislação eleitoral definição específica de abuso de poder na Internet, plataformas digitais e redes sociais*. Sendo assim, por não ter uma previsão legal específica, para que seja caracterizado tal abuso *é preciso que a situação considerada se encontre associada a um dos tipos de abuso de poder assinalados, ou seja, econômico, político, de autoridade ou midiático*.

Além disso, têm-se que o abuso de poder, seja qual for a sua espécie, pode ser praticado tanto por particular (pessoa física ou jurídica), quanto por um agente da administração pública, ou até mesmo por uma entidade ou órgão público, ou seja, qualquer pessoa pode praticar abuso de poder. No entanto, para que se configure um crime eleitoral, é necessário que o abuso de poder tenha a finalidade eleitoral de beneficiar ou prejudicar determinado candidato. (GOMES, 2020)

Ademais, acerca da incidência e os efeitos do abuso de poder sobre o processo eleitoral, tem-se que se manifesta primordialmente através do uso da máquina pública enquanto um instrumento de aliciamento do eleitor, principalmente nos casos de reeleição, para perpetuar-se no cargo. (CALDAS, 2015)

Nesse sentido, Felipe Ferreira Lima Lins Caldas ao comentar sobre o uso da máquina administrativa na disputa pela reeleição, argumenta que:

Destarte, não há dúvidas de que àqueles que disputam eleições tendo em mãos o Poder, ou sobre o aporte do mesmo, se veem diante da possibilidade de se autopromoverem eleitoralmente através da utilização deste em prol de interesses partidários. O uso político do poder estatal é uma maneira de desequilibrar a competição eleitoral utilizando-se da condição de superioridade e da capacidade de penetração social do Poder Público. (CALDAS, 2015, p. 113)

Em vista disso, abordaremos a seguir acerca do princípio da igualdade entre os candidatos, levando em conta esse desequilíbrio da competição eleitoral causado pelo uso indevido da máquina administrativa, com claro intuito de obter vantagem na disputa eleitoral.

4.2. PRINCÍPIO DA IGUALDADE ENTRE OS CANDIDATOS

O princípio da igualdade entre candidatos, ou também chamado de princípio da paridade, apesar de estar expresso no que diz respeito ao momento da competição eleitoral, está previsto dentro do ordenamento constitucional no artigo 5º da CRFB/88, dispondo que todos os residentes no território brasileiro devem receber o mesmo tratamento, não sendo admitida nenhuma espécie de discriminação - *a menos que o tratamento diferenciado reste plena e racionalmente justificado, quando, então, será objetivamente razoável conceder a uns o que a outros se nega*. Tal princípio tem relevância fundamental para o direito eleitoral e, conseqüentemente, para o exercício do direito ao sufrágio passivo, na medida em que todos os candidatos devem poder disputar os cargos políticos tendo igualdade de condições. (GOMES, 2020, p. 140)

Por conseguinte, de acordo com Felipe Caldas:

(...) o núcleo do princípio da igualdade de oportunidades reside na ideia de que toda competição através da qual se visa alcançar um bem, seja ele econômico, social ou político, deve estabelecer uma diferenciação entre determinados fatores conectados à natureza do referido bem, cujo conjunto de normas que regulamentam a competição deve levá-los em consideração. (...) O princípio da igualdade de oportunidades, nesta configuração, surge como diretriz que estimula os ordenamentos jurídicos a afastarem os fatores considerados irrelevantes e, assim, possibilitar a visibilidade equitativa do eleitorado perante as alternativas políticas em disputa. (CALDAS, 2015, p. 81 e 82)

O autor Gustavo Vitorino Cardoso entende que o princípio da igualdade se divide em duas dimensões em sentido estrito: a dimensão positiva e a negativa. A dimensão positiva relaciona-se com *a necessidade de imposição de limites à liberdade de campanha para que assim se garanta adequadamente a igualdade de oportunidades entre os concorrentes*. Competindo ao poder público, a tarefa de descobrir, através da sua atividade legislativa, alcançar o descobrimento da liberdade. Já a dimensão negativa diz respeito ao objetivo específico do princípio da igualdade, que é *impedir que as situações de superioridade fática sejam aproveitadas de forma abusiva pelos competidores e em detrimento dos demais concorrentes, efetivando-se a partir de medidas normativas limitadoras*. (CARDOSO, 2010, p. 518)

Nesse sentido, Felipe Caldas nos ensina que:

A paridade entre os candidatos, estendida também aos partidos políticos, é condição essencial para garantir a lisura das eleições. A igualdade de oportunidades e de tratamento das candidaturas durante a competição eleitoral é uma das principais preocupações que norteiam o Estado Democrático de Direito. Não há eleições justas, e efetivamente democráticas, se, ao mesmo tempo, existe disparidade entre os postulantes ao poder (CALDAS, 2015, p. 61)

Desse modo, a reeleição é uma potencial violadora desse princípio, na medida em que, é impossível haver paridade numa disputa eleitoral entre um candidato que já cumpre mandato e, conseqüentemente, tem a máquina administrativa ao seu dispor, fazendo com que o mesmo tenha uma certa “vantagem”, em face de outro que não goza das mesmas condições. Essa disparidade de oportunidades faz com que a constitucionalidade material da emenda da reeleição seja questionada, por supostamente ferir o princípio da isonomia.

Em vista disso, desde a instituição da reeleição através da edição da EC nº 16/1997, todos os presidentes eleitos que tentaram a reeleição conseguiram se reeleger, com exceção do ex-presidente Jair Bolsonaro, que após as eleições de 2022 se tornou o primeiro presidente brasileiro que tentou a reeleição e não conseguiu. Diante disso, fica demonstrada uma tendência de uma certa vantagem para os candidatos que estão concorrendo à reeleição. (FARIAS, 2022)

À vista disso, Paulo Peretti Torelly argumenta que:

A vedação da reeleição é corolário do princípio da isonomia e integra o núcleo essencial do princípio da república, sendo indisponível pelo poder reformador na medida em que constitui regra objetiva instituída pelo Poder Constituinte originário para, além de limitar em um período único de mandato a investidura personalíssima do cidadão eleito, assegurar: a) a imprescindível isonomia entre os candidatos; b) a pluralidade democrática com a isonomia entre as forças políticas que disputam os pleitos eleitorais; c) a necessária distinção entre a administração pública, a gestão e a chefia do Estado e as sucessivas disputas eleitorais; e, por último, d) a legitimidade racional e democrática dos processos eleitorais (TORELLY, 2007, p. 276).

Conforme já citado anteriormente, essa vedação se tratava de uma tradição do ordenamento constitucional brasileiro, que costumava não permitir a reeleição para os chefes do Poder Executivo desde a primeira Constituição republicana de 1891, tal tradição foi encerrada com a edição da EC nº 16/1997, que passou a permitir a reeleição. Na visão de Tarely, essa *inovação legislativa* representou o surgimento de um verdadeiro *Cavalo de Tróia dentro do sistema constitucional*

republicano brasileiro, que viola o núcleo central dos princípios da Constituição. (TARELLY, 2015)

Ainda a respeito dessa tradição, Alexandre de Moraes ensina que:

Tal tradição em nosso ordenamento constitucional visava não só afastar o perigo da perpetuidade da mesma pessoa na chefia da Nação, por meio de sucessivos mandatos, mas também evitar o uso da máquina administrativa por parte do Chefe do Executivo, na busca de novos mandatos. (MORAES, 2020, p. 524 e 525)

Dessa maneira, fica evidente a preocupação do legislador brasileiro com a relação entre a reeleição e o uso da máquina administrativa na disputa eleitoral, pois é evidente que a máquina administrativa não pode de maneira alguma ser utilizada como uma “vantagem” no contexto da disputa eleitoral, pois como ensina José Jairo Gomes: *“isso desvirtuaria completamente a ação estatal, além de desequilibrar o pleito, ferindo de morte a isonomia que deve permear as campanhas e imperar entre os candidatos”*. Ademais, esse tipo de conduta também ofenderia o princípio republicano, que tem como um de seus pressupostos o repúdio a qualquer tipo de *tratamento privilegiado a pessoas ou classes sociais*. (GOMES, 2020, p. 968)

Ademais, conforme argumenta Felipe Caldas, nas situações onde um candidato tem o controle da máquina administrativa, infelizmente é comum que o mesmo tente vincular o seu próprio nome às ações realizadas pelo governo com o objetivo de fazer com que o eleitor confunda a *prestação de serviços obrigacionais do Estado com a imagem individual do pretense postulante ao cargo eletivo*. Dessa maneira, fica claro que a intenção principal do agente não é cumprir a sua obrigação enquanto funcionário do Estado, mas, acima de tudo, *a captação ilícita do voto através da apropriação ideológica de atividades governamentais*. (CALDAS, 2015, p. 114 e 115)

Nesse sentido, podemos trazer como exemplo prático de *tentativa de vincular o seu próprio nome às ações realizadas pelo governo*, a participação de candidatos em inaugurações de obras públicas momentos antes do pleito eleitoral, inclusive, vale destacar que tal conduta é proibida no período de três meses que precedem as eleições, conforme estabelece o art. 77 da Lei federal nº 9.504/1997.

Vale acentuar que o artigo supracitado já foi questionado pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.305/DF, onde foi decidido que:

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 77 da lei federal 9.504/1997. Proibição imposta aos candidatos a cargos do poder executivo referente à participação em inauguração de obras públicas nos três meses que precedem o pleito eletivo. Sujeição do infrator à cassação do registro da candidatura. Princípio da igualdade. Art. 5º, caput e I, da constituição do Brasil. Violação do disposto no art. 14, § 9º, da Constituição do Brasil. Inocorrência.

1. A proibição veiculada pelo preceito atacado não consubstancia nova condição de elegibilidade. Precedentes.

2. O preceito inscrito no art. 77 da Lei federal 9.504/1997 visa a coibir abusos, conferindo igualdade de tratamento aos candidatos, sem afronta ao disposto no art. 14, § 9º, da Constituição do Brasil.

3. A alegação de que o artigo impugnado violaria o princípio da isonomia improcede. A concreção do princípio da igualdade reclama a prévia determinação de quais sejam os iguais e quais os desiguais. O direito deve distinguir pessoas e situações distintas entre si, a fim de conferir tratamentos normativos diversos a pessoas e a situações que não sejam iguais. 4. Os atos normativos podem, sem violação do princípio da igualdade, distinguir situações a fim de conferir um tratamento diverso ao que atribui a outra. É necessário que a discriminação guarde compatibilidade com o conteúdo do princípio.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 3.305/DF, rel. min. Eros Grau, P, j. 13-9-2006, DJ de 24-11-2006.)

Sendo assim, fica mais do que clara a preocupação do legislador eleitoral brasileiro de impedir que o candidato ocupante do cargo possa utilizar da máquina administrativa para vincular o seu nome as ações do governo, como uma forma de lhe conferir vantagem, e, conseqüentemente, ferir causar disparidade no pleito eleitoral, ferindo assim o princípio da igualdade entre candidatos.

Tendo isso vista, depois de expostos os perigos que podem surgir da combinação entre a reeleição e o uso da máquina administrativa para se manter no cargo, resta claro que faz-se essencial as legislações eleitorais imponham parâmetros de restritivos mais severos, com o intuito de coibir qualquer tipo de privilégio que possa que possa prejudicar a liberdade de decisão política do eleitor.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa desenvolvida da presente monografia analisou o instituto da reeleição no Brasil, inaugurada pela edição da EC nº 16/1997, e a possível ofensa ao princípio da igualdade entre os candidatos na campanha eleitoral diante do uso abusivo da máquina administrativa.

O objetivo geral do estudo foi alcançado, visto que foi possível analisar o uso abusivo da máquina administrativa e a sua relação com o surgimento da reeleição no ordenamento jurídico através da emenda da reeleição, dado que o uso da máquina pelo mandatário no contexto do pleito eleitoral pode configurar abuso de poder em alguns casos.

Também foram atingidos os objetivos específicos, pois no decorrer do trabalho foi plenamente possível apresentar de brevemente o conceito e os principais princípios que norteiam o direito eleitoral brasileiro, assim como também discutir acerca do mandato dos chefes do poder executivo, fazendo um comparativo com outros países, além de discorrer sobre o histórico da reeleição no Brasil até a emenda da reeleição, e, por fim, foi possível analisar o uso da máquina administrativa e a relação entre o abuso de poder e o princípio da igualdade entre candidatos.

Com isso, foi possível constatar que, apesar de não haver um consenso acerca do seu conceito, o direito eleitoral é um ramo do direito público que tem por objeto o exercício do direito fundamental ao voto garantido pela Constituição. Além disso, foi possível observar que a principal fonte do direito eleitoral é a própria Constituição Federal, assim como os seus princípios decorrem diretamente dela, no entanto, os tratados internacionais também podem ser fonte do direito eleitoral..

Nesse sentido, observou-se que a duração do mandato do chefe do poder executivo passou por diversas alterações ao longa da história brasileira, assim como também, a possibilidade de reeleição para os chefes do poder executivo não fazia parte da tradição do ordenamento constitucional brasileiro, pois desde a Constituição de 1891 não havia tal previsão, que foi uma inovação trazida pela EC nº 16/1997.

A hipótese levantada foi confirmada, na medida em que a presente pesquisa demonstrou que a reeleição é uma potencial violadora do princípio da igualdade entre os candidatos.

Diante disso, o problema da pesquisa foi respondido, na medida em que foi possível averiguar que há certa vantagem no pleito eleitoral quando um candidato tem o controle da máquina administrativa, fazendo com que haja certa disparidade na campanha eleitoral, prejudicando assim o pleno exercício do direito fundamental ao sufrágio, na medida em que o eleitor pode ser influenciado por essa disparidade no momento da escolha do voto.

Assim, conclui-se, que esse estudo contribui para as discussões acerca da presente temática, na medida em que, ainda são poucas as obras jurídicas que tratam especificamente da relação entre o uso da máquina administrativa e o instituto da reeleição, tema que tem extrema relevância para o direito eleitoral brasileiro.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. **Constituição Nacional da Nação Argentina de 1853**. Disponível em: <<https://www.casarosada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>> . Acesso em: 5 de jan. 2023.

BANHOS, Pedro Paes De Andrade. **A reeleição no presidencialismo brasileiro**. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-31072020-134345/publico/10242722_Dissertacao_Original.pdf> Acesso em: 03 jan. 2023.

BARBOSA, Ruy. **Commentários à constituição federal brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1933.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 03 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm> Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64/1990**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm> Acesso em: 03 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm> Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Anteprojeto apresentado pela Comissão Affonso Arinos**. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituinte/AfonsoArinos.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2023.

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

CALDAS, Felipe Ferreira Lima Lins. **Abuso de poder econômico e princípio da igualdade no processo eleitoral.** Disponível em: <<https://repositorio.ul.pt/handle/10451/20761>> Acesso em: 15 jan. 2023.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito Eleitoral Brasileiro.** 12. ed. rev., atual. e ampl. Bauru: Edipro, 2006.

CARDOSO, Gustavo Vitorino. **O princípio da igualdade de oportunidades em sentido estrito e seus influxos sobre a normatividade eleitoral brasileira no tocante ao uso propagandístico da internet.** Revista Da Faculdade De Direito Da Universidade Federal De Uberlândia, 38, n. 2, 2010. Disponível em: <<https://seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/18525>>. Acesso em: 16 jan. 2023.

CASAS, Mateus Arraes De Souza. **A reeleição para cargos eletivos de chefe do poder executivo e o princípio da igualdade entre os candidatos.** Disponível em: <<https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/14629/1/Mateus%20Casas%20ok.pdf>> Acesso em: 03 jan. 2023.

CHILE. **Constitución Política de la República de Chile.** Disponível em: <https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf>. Acesso em 05 jan. 2023.

COLÔMBIA. **Constitución Política de Colombia.** Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2023

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** 3 ed. 2. tir. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

FARIAS, Victor. **Bolsonaro é o primeiro presidente que perde disputa por reeleição.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/10/30/bolsonaro-e-o-primeiro-presidente-que-nao-consegue-se-reeleger.ghtml>> Acesso em: 15 jan. 2023.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. **Presidencialismo ou parlamentarismo?** Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999. p. 40.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral** – 16. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Reflexões em torno do princípio republicano.** Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, 2005, Vol.100, p.189.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral** / Raquel Cavalcanti Ramos Machado. – 2. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

MARINHO, Josaphat. **Reeleição e desincompatibilização**. Jurídica Administração Municipal, v. 2, n. 2, p. 1-2, fev. 1997

MENDES, Gilmar Ferreira; Coelho, Inocencio Martires; Branco, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 3 ed. São Paulo : Saraiva, 2008.

_____. Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional** / – 12. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2017. – (Série IDP).

MIRANDA, Jorge. **Os partidos políticos, estruturas sociais e a reforma do sistema político**. Revista do Ministério Público, v.1, n.1 jan./jun. 1995, Rio de Janeiro, Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. p. 51.

MONTESQUIEU. **O espírito das Leis**. São Paulo: Nova Cultura, 2000. p. 46. Coleção Os Pensadores

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional** / Alexandre de Moraes. – 36. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

_____. **Presidencialismo**. São Paulo: Atlas, 2004

NETO, Jaime Barreiros. **Direito eleitoral**/ Jaime Barreiros Neto - 10. ed. rev., atual, e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2020.

PARAGUAI. **Constituição Nacional do Paraguai de 1992**. Disponível em: <<http://jme.gov.py/transito/leyes/cn1992.html>>. Acesso em: 06 jan. 2023

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>> Acesso em: 06 jan. 2023.

TEMER, Michel. **Constituição e política**. São Paulo: Malheiros, 1994.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.805 - MC**, rel. min. Néri da Silveira, j. 26-3-1998, P, DJ de 14-11-2003.

TORELLY, Paulo Peretti. **A substancial inconstitucionalidade da emenda constitucional da reeleição (emenda constitucional n. 16, de 04/06/1997)**. 2007. 21 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. – **Resolução nº 19.952, de 2-9-1997 – Consulta nº 327/DF** – Rel. Min. Néri da Silveira, Diário da Justiça, Seção I, 21 out. 1997, p. 53.428.

ZÍLIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à diplomação), ações eleitorais** / Rodrigo Zílio. - 4.ed. - Porto Alegre : Verbo Jurídico, 2014.