

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA JUÍZA PRESIDENTE DA CORTE  
INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS,**

*(...) Pues, si antes de que los hombres se reuniesen en ciudades nadie era superior a los demás, no existe motivo alguno por el que en la asamblea y cónclave civil alguien reclame para sí el poder sobre los demás. (Francisco de Vitória, *Relectio De Potestate Civili*, 1528)<sup>1</sup>*

*Tudo estará perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares. (Montesquieu, *O Espírito das Leis*, 1748)<sup>2</sup>*

A **Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental** da Universidade do Estado do Amazonas, aprovada pela Resolução nº. 032/2011 – CONAESO, de 09/05/2011, e o **Grupo de Pesquisa *Direitos Humanos na Amazônia***, registrado junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/Brasil), por intermédio dos pesquisadores e estudantes que esta subscrevem, **Sílvia Maria da Silveira Loureiro, Violeta Alejandra Chavez Bautista, Jamilly Izabela de Brito Silva, Ana Paula Simonete Castelo Branco Bremgartner, Claudevan Barros Bentes,**

<sup>1</sup> VITÓRIA, Francisco de. *Relectio De Potestate Civili*: Estudios sobre su filosofía política. Edição crítica por Jesús Cordero Pando. Consejo Superior de Investigaciones Científicas: Madrid, 2008. P. 25. Colección Corpus Hispanorum de Pace. Vol. 15.

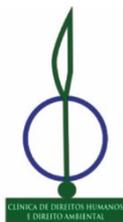
<sup>2</sup> MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996. P. 168.



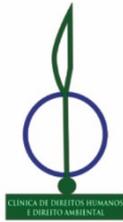
Débora Lira de Lacerda, Emily Silva Assad, Gabriel Henrique Pinheiro Andion, Gabriel Barbosa de Santana, Ismael Vagner Bezerra Pereira, Laís Rachel Brandão Mello, Luana Vieira Amazonas, Luana Sena da Silva, Luane Antella Moreira, Lucimar Prata dos Santos, Paula Mércia Coimbra Brasil, Raíssa de Moraes Pereira, Singrid Sabrina Almeida Soares, Victor Hugo Silva Nogueira, vêm perante Vossa Excelência apresentar, conforme o art. 73.3 do Regulamento Interno da Corte Interamericana de Direitos Humanos, **OPINIÃO ESCRITA** sobre os pontos submetidos à consulta formulada pelo Estado da Colômbia, em sede de **SOLICITAÇÃO DE PARECER CONSULTIVO**, em 21 de outubro de 2019, que trata de pedido de interpretação por esta Egrégia Corte da “figura da reeleição presidencial indefinida no contexto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos”, nos termos adiante aduzidos.

## SUMÁRIO

<b>I – DO INTERESSE E OBJETO DA MANIFESTAÇÃO ESCRITA .....</b>	<b>4</b>
<b>II – DA FUNDAMENTAÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1. O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO COMO FUNDAMENTO DAS INSTITUIÇÕES INTERAMERICANAS.....</b>	<b>11</b>
1.1 Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem.....	11
1.2 Carta da OEA.....	13
1.3 Convenção Americana de Direitos Humanos .....	14
1.4. Carta Democrática Interamericana.....	19
<b>2. OS DESENHOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS DOS ESTADOS AMERICANOS... 21</b>	
2.1 Glossário dos Componentes dos Sistemas Políticos dos Estados Americanos .	22
2.1.1 Regimes políticos ou Formas de Governo .....	22
2.1.2 Sistemas de governo .....	26
2.1.3 Sistemas Eleitorais.....	28



2.1.4 Formas de Estado .....	32
2.2 Sistemas Políticos nas Américas .....	33
<b>3. PRIMEIRA QUESTÃO DE ADMISSIBILIDADE: ASPECTOS DA COMPETÊNCIA RATIONE MATERIAE .....</b>	<b>54</b>
3.1 Da Diversidade de Sistemas Políticos nos Estados Americanos .....	57
3.2 Da Jurisprudência do Sistema Interamericano em face da Autonomia na Organização Político-Institucional dos Estados .....	59
3.3 Da Fundamentalidade do Princípio Democrático nos Instrumentos Interamericanos .....	61
3.4 Dos Limites à Competência em Razão da Matéria: as Fronteiras entre o Direito Interno e o Direito Internacional .....	63
<b>4. SEGUNDA QUESTÃO DE ADMISSIBILIDADE: A AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS E SEU DIREITO DE ORGANIZAÇÃO POLÍTICA .....</b>	<b>66</b>
4.1 Os Protocolos de Consulta no Brasil .....	67
4.2 Los Acuerdos de San Andrés .....	75
4.2.1 Descrição geral .....	75
4.2.2 Os direitos políticos em Los Acuerdos de San Andrés .....	76
4.3 A Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos aplicada aos Direitos Políticos dos Povos Indígenas e Tribais .....	78
4.3.1 O Caso <i>Yatama vs. Nicarágua (Sentença de 2005)</i> .....	78
4.3.2 O Caso <i>Chitay Nech e outros vs. Guatemala (Sentença de 2010)</i> .....	79
<b>5. O ABUSO DA FIGURA DA REELEIÇÃO PRESIDENCIAL INDEFINIDA EM UMA DEMOCRACIA BASEADA EM UM SISTEMA DE ELEIÇÃO DIRETA.....</b>	<b>80</b>
5.1 Reeleições Presidenciais na América Latina .....	81
5.2 Reeleição Presidencial no Contexto da Constituição Federal de 1988 e os Mecanismos de Combate ao Abuso de Poder .....	86
5.2.1 Direitos Políticos Positivos .....	87
5.2.2 Direitos Políticos Negativos .....	91
5.2.3 <i>Reeleição Presidencial no Brasil: um Debate Político sem Entraves Jurídicos: A Desnecessidade de Desincompatibilização e os Riscos do Abuso de Poder</i> .....	94
5.2.4 <i>Combate ao abuso do poder no direito eleitoral brasileiro</i> .....	97
5.3 Garantia de “Condições Gerais de Igualdade” para o Acesso às Funções Públicas em um Estado Materialmente Democrático .....	100
5.3.1 <i>Breve Panorama Constitucional Brasileiro</i> .....	100



5.3.2 <i>Participação Feminina</i> .....	104
5.3.3 <i>Participação LGBTQIA+</i> .....	105
5.3.4 <i>Participação indígena</i> .....	107
5.3.5 <i>Participação dos Negros</i> .....	111
5.4 A Teoria Geral do Abuso de Direito e a Limitação ao Direito de Ser Votado em uma República Democrática.....	114
5.4.1 <i>A Teoria Geral do Abuso de Direito e sua Aplicação no Direito Eleitoral</i> ....	115
5.4.2 <i>As Restrições ao Direito a Ser Eleito em uma Sociedade Democrática</i> .....	123
<b>III – CONCLUSÕES</b> .....	<b>132</b>
<b>LISTA DE ANEXOS</b> .....	<b>137</b>

## **I – DO INTERESSE E OBJETO DA MANIFESTAÇÃO ESCRITA**

A **Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental (clínica DHDA)** da Escola de Direito da Universidade do Estado do Amazonas tem por objetivo promover o aprofundamento dos estudos e pesquisas na área dos direitos humanos e direito ambiental, bem como desenvolver sua prática jurídica, a fim de alcançar a capacitação e qualificação dos discentes para uma atuação comprometida com a defesa dos direitos humanos e do meio ambiente.

O **Grupo de Pesquisa *Direitos Humanos na Amazônia*, por sua vez**, foi registrado em 2004 junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/Brasil) e tem como linha de pesquisa principal os Direitos Humanos em suas vertentes de Direito Constitucional e de Direito Internacional, buscando o resgate do ser humano como sujeito de direitos e garantias fundamentais, com capacidade para exercê-los, individual ou coletivamente, independentemente de vínculos político-jurídicos de natureza estatal.

A solicitação de Parecer Consultivo suscitada pelo Estado da Colômbia se amolda ao objeto e finalidade das pesquisas desenvolvidas pelos petionários membros da Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Escola de Direito da Universidade do Estado do Amazonas e do Grupo de Pesquisa *Direitos Humanos na Amazônia*, pois se refere aos riscos que pressupõe o abuso da figura da reeleição presidencial indefinida em uma democracia baseada em um sistema de eleição direta sob três aspectos de alcance geral, a saber:

(um) A caracterização da reeleição presidencial como um suposto direito humano protegido pela Convenção Americana;



(dois) A competência dos Estados de limitar ou proibir a reeleição presidencial e, em particular, se isso restringe ilegitimamente os direitos dos candidatos ou dos eleitores; e  
(três) Os efeitos que geraria permitir a permanência de um governante no poder mediante a reeleição presidencial indefinida sobre os direitos humanos das pessoas que se encontram sob a jurisdição dos Estados-membros da Organização dos Estados americanos e, em particular, sobre seus direitos políticos.

**Com base nesses três aspectos gerais, são formuladas pelo Estado da Colômbia duas perguntas principais, que são o objeto desta solicitação de Parecer Consultivo, quais sejam:**

#### **PRIMEIRA PERGUNTA**

À luz do direito internacional, A reeleição presidencial indefinida é um direito humano protegido pela Convenção Americana dos Direitos Humanos? Neste sentido, Resultam contrários ao artigo 23da Convenção Americana sobre Direitos Humanos as regulamentações que limitam ou proíbem a reeleição presidencial, seja por restringir os direitos políticos do governante que busca ser reeleito ou por restringir os direitos políticos dos eleitores? Ou, pelo contrário, A limitação ou proibição da reeleição presidencial é uma restrição dos direitos políticos que resulta de acordo com os princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade, em conformidade com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos na matéria?

#### **SEGUNDA PERGUNTA**

No caso de que um Estado modifique ou busque modificar seu ordenamento jurídico para garantir, promover, propiciar ou prolongar a permanência de um governante no poder mediante reeleição presidencial indefinida, Quais são os efeitos de tal modificação sobre as obrigações que esse Estado tem em matéria de respeito e garantia dos direitos humanos? Resulta tal modificação contrária às obrigações internacionais do Estado em matéria de direitos humanos e, particularmente, à sua obrigação de garantir o efetivo exercício dos direitos de a) participar na direção dos assuntos políticos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos, b) votar e ser eleito em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores, e c) ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do seu país?

Tais consultas são realizadas pelo Estado da Colômbia perante esta Honorable Corte no marco de quatro instrumentos jurídicos fundamentais que fazem parte do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, isto é, a



Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a Carta da Organização dos Estados Americanos, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a Carta Democrática Interamericana, cuja interpretação requer acerca das seguintes disposições:

(um) Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem: cláusulas do Preâmbulo e, em concreto, a) os quatro parágrafos, não numerados, da parte de considerandos da resolução da IX Conferência Internacional Americana por meio da qual foi adotada a Declaração Americana<sup>3</sup>; b) os seis parágrafos, não numerados, do Preâmbulo da própria Declaração<sup>4</sup>; e c) os Artigos XX (“Direito de Sufrágio e de Participação no Governo”) e XXXIII (“Dever de Obediência à Lei”)<sup>5</sup>;

(dois) Carta da Organização dos Estados Americanos: a) Parágrafos primeiro a quinto e sétimo, não numerados, do Preâmbulo<sup>6</sup>; e b) artigo 3.d)<sup>7</sup>;

<sup>3</sup> “A IX Conferência Internacional Americana, CONSIDERANDO: Que os povos americanos dignificaram a pessoa humana e que suas constituições nacionais reconhecem que as instituições jurídicas e políticas, que regem a vida em sociedade, têm como finalidade principal a proteção dos direitos essenciais do homem e a criação de circunstâncias que lhe permitam progredir espiritual e materialmente e alcançar a felicidade; Que, em repetidas ocasiões, os Estados americanos reconheceram que os direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele cidadão de determinado Estado, mas sim do fato dos direitos terem como base os atributos da pessoa humana; Que a proteção internacional dos direitos do homem deve ser a orientação principal do direito americano em evolução; Que a consagração americana dos direitos essenciais do homem, unida às garantias oferecidas pelo regime interno dos Estados, estabelece o sistema inicial de proteção que os Estados americanos consideram adequado às atuais circunstâncias sociais e jurídicas, não deixando de reconhecer, porém, que deverão fortalecê-lo cada vez mais no terreno internacional, à medida que essas circunstâncias se tornem mais propícias,”

<sup>4</sup> “Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos e, como são dotados pela natureza de razão e consciência, devem proceder fraternalmente uns para com os outros. O cumprimento do dever de cada um é exigência do direito de todos. Direitos e deveres integram-se correlativamente em toda a atividade social e política do homem. Se os direitos exaltam a liberdade individual, os deveres exprimem a dignidade dessa liberdade. Os deveres de ordem jurídica dependem da existência anterior de outros de ordem moral, que apóiam os primeiros conceitualmente e os fundamentam. É dever do homem servir o espírito com todas as suas faculdades e todos os seus recursos, porque o espírito é a finalidade suprema da existência humana e a sua máxima categoria. É dever do homem exercer, manter e estimular a cultura por todos os meios ao seu alcance, porque a cultura é a mais elevada expressão social e histórica do espírito. E, visto que a moral e as boas maneiras constituem a mais nobre manifestação da cultura, é dever de todo homem acatar-lhes os princípios.”

<sup>5</sup> “Artigo XX - Toda pessoa, legalmente capacitada, tem o direito de tomar parte no governo do seu país, quer diretamente, quer através de seus representantes, e de participar de eleições, que se processarão por voto secreto, de uma maneira legítima, periódica e livre.” e “Artigo XXXIII - Toda pessoa tem o dever de obedecer à lei e aos demais mandamentos legítimos das autoridades do país onde se encontrar.”

<sup>6</sup> “Convencidos de que a missão histórica da América é oferecer ao Homem uma terra de liberdade e um ambiente favorável ao desenvolvimento de sua personalidade e à realização de suas justas aspirações; Conscientes de que esta missão já inspirou numerosos convênios e acordos cuja virtude essencial se origina do seu desejo de conviver em paz e de promover, mediante sua mútua compreensão e seu respeito pela soberania de cada um, o melhoramento



(três) Convenção Americana sobre Direitos Humanos: a) os cinco parágrafos não numerados do Preâmbulo<sup>8</sup>; e b) os Artigos 1 (“Obrigação de Respeitar os Direitos”)<sup>9</sup>, 2 (“Dever de Adotar as Disposições de Direito Interno”)<sup>10</sup>, 23 (“Direitos Políticos”)<sup>11</sup>, 24 (“Igualdade perante a Lei”)<sup>12</sup>, 29 (“Normas de

de todos na independência, na igualdade e no direito; Seguros de que a democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região; Certos de que o verdadeiro sentido da solidariedade americana e da boa vizinhança não pode ser outro senão o de consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade individual e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do Homem; Persuadidos de que o bem-estar de todos eles, assim como sua contribuição ao progresso e à civilização do mundo exigirá, cada vez mais, uma intensa cooperação continental; Convencidos de que a organização jurídica é uma condição necessária à segurança e à paz, baseadas na ordem moral e na justiça.”

<sup>7</sup> “Artigo 3. Os Estados americanos reafirmam os seguintes princípios: d) A solidariedade dos Estados americanos e os altos fins a que ela visa requerem a organização política dos mesmos, com base no exercício efetivo da democracia representativa;”

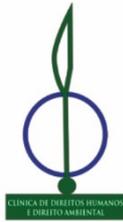
<sup>8</sup> “Os Estados americanos signatários da presente Convenção, Reafirmando seu propósito de consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem; Reconhecendo que os direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos; Considerando que esses princípios foram consagrados na Carta da Organização dos Estados Americanos, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e na Declaração Universal dos Direitos do Homem e que foram reafirmados e desenvolvidos em outros instrumentos internacionais, tanto de âmbito mundial como regional; Reiterando que, de acordo com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, só pode ser realizado o ideal do ser humano livre, isento do temor e da miséria, se forem criadas condições que permitam a cada pessoa gozar dos seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como dos seus direitos civis e políticos; e Considerando que a Terceira Conferência Interamericana Extraordinária (Buenos Aires, 1967) aprovou a incorporação à própria Carta da Organização de normas mais amplas sobre direitos econômicos, sociais e educacionais e resolveu que uma convenção interamericana sobre direitos humanos determinasse a estrutura, competência e processo dos órgãos encarregados dessa matéria;”

<sup>9</sup> Artigo 1. Obrigação de respeitar os direitos. 1. Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

2. Para os efeitos desta Convenção, pessoa é todo ser humano.”

<sup>10</sup> “Artigo 2º - Dever de adotar disposições de direito interno Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1º ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades.”

<sup>11</sup> “Artigo 23º - Direitos políticos 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. 2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência,



Interpretação”<sup>13</sup> e 32.2 (“Correlação entre Deveres e Direitos”)<sup>14</sup>;

(quatro) Carta Democrática Interamericana: a) Parágrafos primeiro, quinto, sexto, oitavo, nono, décimo sexto, décimo sétimo, décimo nono e vigésimo, não numerados, do Preâmbulo<sup>15</sup>; e b) Artigos 2 a 7<sup>16</sup>.

---

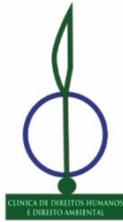
idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.”

<sup>12</sup> “Artigo 24º - Igualdade perante a lei Todas as pessoas são iguais perante a lei. Por conseguinte, têm direito, sem discriminação, a igual proteção da lei.”

<sup>13</sup> Artigo 29º - Normas de interpretação Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de: a) permitir a qualquer dos Estados Partes, grupo ou pessoa, suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista; b) limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados; c) excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo; e d) excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza.

<sup>14</sup> Artigo 32º - Correlação entre deveres e direitos 1. Toda pessoa tem deveres para com a família, a comunidade e a humanidade. 2. Os direitos de cada pessoa são limitados pelos direitos dos demais, pela segurança de todos e pelas justas exigências do bem comum, em uma sociedade democrática.

<sup>15</sup> “Considerando que a Carta da Organização dos Estados Americanos reconhece que a democracia representativa é indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região, e que um dos propósitos da OEA é promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não-intervenção; Reafirmando que o caráter participativo da democracia em nossos países nos diferentes âmbitos da atividade pública contribui para a consolidação dos valores democráticos e para a liberdade e a solidariedade no Hemisfério; Considerando que a solidariedade e a cooperação dos Estados americanos requerem a sua organização política com base no exercício efetivo da democracia representativa e que o crescimento econômico e o desenvolvimento social baseados na justiça e na equidade e a democracia são interdependentes e se reforçam mutuamente; Tendo presente que a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos contêm os valores e princípios de liberdade, igualdade e justiça social que são intrínsecos à democracia; Reafirmando que a promoção e proteção dos direitos humanos é condição fundamental para a existência de uma sociedade democrática e reconhecendo a importância que tem o contínuo desenvolvimento e fortalecimento do sistema interamericano de direitos humanos para a consolidação da democracia; Tendo presente que, na Declaração de Manágua para a Promoção da Democracia e do Desenvolvimento [AG/DEC. 4 (XXIII-O/93)], os Estados membros expressaram seu convencimento de que a democracia, a paz e o desenvolvimento são partes inseparáveis e indivisíveis de uma visão renovada e integral da solidariedade americana e de que, da implementação de uma estratégia inspirada na interdependência e na complementaridade desses valores, dependerá a capacidade da OEA de contribuir para preservar e fortalecer as estruturas democráticas no Hemisfério; Considerando que, na Declaração de Manágua para a Promoção da Democracia e do Desenvolvimento, os Estados membros expressaram sua convicção de que a missão da Organização não se limita à defesa da democracia nos casos de rompimento de seus valores e princípios fundamentais, mas também exige um trabalho permanente e criativo destinado a consolidá-la, bem como um esforço permanente para prevenir e antecipar as próprias causas dos problemas que afetam o sistema democrático de governo; Reconhecendo que todos os direitos e obrigações dos Estados membros nos termos da Carta da OEA representam o fundamento sobre o qual estão constituídos os princípios democráticos do Hemisfério; e



A primeira seção deste escrito, por conseguinte, será dedicada à interpretação em abstrato do conjunto normativo acima indicado, com o intuito de demonstrar que o princípio fundamental que permeia e sustenta a Organização dos Estados Americanos e, em particular, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos na vertente da proteção dos direitos políticos, é o princípio democrático.

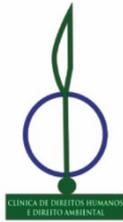
À primeira vista, pode-se inferir do estudo feito na seção inicial deste escrito que, embora o princípio democrático seja crucial para o pleno respeito aos direitos humanos na Região, este princípio, em si mesmo, não responde aos questionamentos formulados pelo Estado da Colômbia, pois a organização dos sistemas políticos internos de cada Estado Americano é guiado por outro princípio, qual seja, o da autodeterminação e seu correlato princípio da não intervenção. Em decorrência disso, há uma grande diversidade de sistemas políticos na região com múltiplas combinações dos tipos de formas de estado, formas de governo, sistemas de governo e sistemas eleitorais, como poderá ser verificado na seção 2 deste escrito. É como um caleidoscópio de desenhos institucionais possíveis de acordo com a combinação de suas peças.

---

Levando em conta desenvolvimento progressivo do Direito Internacional e a conveniência de precisar as disposições contidas na Carta da Organização dos Estados Americanos e em instrumentos básicos concordantes, relativas à preservação e defesa das instituições democráticas, em conformidade com a prática estabelecida.”

<sup>16</sup> “Artigo 2. O exercício efetivo da democracia representativa é a base do Estado de Direito e dos regimes constitucionais dos Estados membros da Organização dos Estados Americanos. A democracia representativa reforça-se e aprofunda-se com a participação permanente, ética e responsável dos cidadãos em um marco de legalidade, em conformidade com a respectiva ordem constitucional. Artigo 3. São elementos essenciais da democracia representativa, entre outros, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos. Artigo 4. São componentes fundamentais do exercício da democracia a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa.

A subordinação constitucional de todas as instituições do Estado à autoridade civil legalmente constituída e o respeito ao Estado de Direito por todas as instituições e setores da sociedade são igualmente fundamentais para a democracia. Artigo 5. O fortalecimento dos partidos e de outras organizações políticas é prioritário para a democracia. Dispensar-se-á atenção especial à problemática derivada dos altos Custas das campanhas eleitorais e ao estabelecimento de um regime equilibrado e transparente de financiamento de suas atividades. Artigo 6. A participação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito e uma responsabilidade. É também uma condição necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia. Promover e fomentar diversas formas de participação fortalece a democracia. Artigo 7. A democracia é indispensável para o exercício efetivo das liberdades fundamentais e dos direitos humanos, em seu caráter universal, indivisível e interdependente, consagrados nas respectivas constituições dos Estados e nos instrumentos interamericanos e internacionais de direitos humanos.”



Nessa linha de raciocínio, duas questões de admissibilidade parcial são apresentadas a esta Honorable Corte nas seções 3 e 4 deste escrito sob a égide do princípio da autodeterminação dos povos. Na terceira seção argumenta-se acerca da cautela que se deve ter para que uma solicitação de parecer consultivo perante este Tribunal não se torne um instrumento para debate político interno em países onde a conjuntura suscita controvérsias internas acerca da questão da reeleição presidencial indefinida, nem tampouco, no exercício de sua função consultiva, ultrapasse os limites da competência material ao invadir temas de competência constitucional dos Estados americanos. Na quarta seção, solicita-se respeitosamente a esta Honorable Corte que observe, ao lidar com o tema desta consulta, o pluralismo jurídico e a autodeterminação dos povos originários das Américas no que diz respeito às suas peculiares formas de organização política e participação cidadã nos Estados americanos.

Na quinta e última seção serão analisadas as questões referentes à reeleição presidencial indefinida, partindo de uma análise crítica das modalidades de reeleição presidencial proibida, limitada e ilimitada na América Latina e sua problematização em face dos princípios republicano e democrático. Em seguida, refletiremos sobre as consequências da reeleição presidencial introduzida no sistema constitucional do Brasil sem a necessidade de afastamento do presidente da república candidato de seu cargo sobre a higidez do pleito. Nessa linha de raciocínio, trataremos da questão essencial da garantia de condições gerais de igualdade para o acesso isonômico de qualquer cidadão, com as mesmas oportunidades, às funções públicas em uma sociedade verdadeiramente democrática. Por fim, será examinado o direito a ser eleito sob duas óticas: por um lado, o enquadramento da reeleição presidencial indefinida na teoria geral do abuso de direito e, por outro lado, a compatibilidade da restrição ao direito de ser reeleito segundo os parâmetros de legalidade da medida restritiva, sua finalidade legítima e necessidade e proporcionalidade dos meios restritivos empregados, estabelecidos por esta Honorable Corte principalmente no Caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*.



## II – DA FUNDAMENTAÇÃO

### 1. O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO COMO FUNDAMENTO DAS INSTITUIÇÕES INTERAMERICANAS

Na seção “B”, do Pedido de Parecer Consultivo apresentado pela República da Colômbia, solicita-se a interpretação da Corte IDH de disposições específicas de quatro instrumentos internacionais basilares para a Organização dos Estados Americanos e, particularmente, para o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Estes são: a Carta da OEA, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a Convenção Americana e a Carta Democrática Interamericana. Assim, o objetivo desta primeira seção deste escrito de opinião é identificar o princípio democrático como sendo o princípio comum a estes quatro instrumentos interamericanos que sustenta a proteção dos direitos políticos na região.

#### **1.1 Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem<sup>17</sup>**

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem é o primeiro instrumento internacional cuja interpretação é solicitada no pedido de O.C. A princípio, ressalta-se que a Declaração possui quatro parágrafos, não numerados, que dissertam sobre os *consideranda* da resolução da IX Conferência Internacional Americana por meio da qual foi adotada a Declaração Americana, a saber:

Primordialmente, os quatro primeiros parágrafos, não numerados, da Resolução fruto da IX Conferência Internacional Americana mostra que “os povos americanos dignificaram a pessoa humana e que suas constituições nacionais reconhecem que as instituições jurídicas e políticas” orientam a vida em sociedade com o objetivo de proteger os direitos essenciais do homem e a criação de circunstâncias que permitem progredir espiritualmente, materialmente, e alcançar a felicidade. Assim, os Estados Americanos reconheceram que os direitos essenciais do homem não surgem do fato de serem nacionais de um determinado Estado, mas que se baseiam nos atributos da pessoa humana e que a proteção internacional dos direitos humanos deve ser o guia mais importante da evolução da normativa americana. Juntamente com as garantias oferecidas pelo regime interno dos Estados, estabelece o sistema inicial de proteção que os Estados americanos consideram adequado às atuais circunstâncias sociais e legais, sem reconhecer explicitamente qual regime seria este, mas exortando que devem ser fortalecidos cada vez mais no campo internacional, à medida que essas circunstâncias se tornam mais favoráveis.

<sup>17</sup> Aprovada na Nona Conferência Internacional Americana, em Bogotá, no ano de 1948.



Já os seis parágrafos não numerados dos *consideranda* do Preâmbulo da Declaração Americana, propriamente dita, refere inicialmente, à igualdade entre os homens, afirmando que “Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos e, como são dotados pela natureza de razão e consciência, devem proceder fraternalmente uns para com os outros”, isto é, o cumprimento do dever de cada um é um requisito do direito de todos. Direitos e deveres são correlativamente integrados em todas as atividades sociais e políticas do homem, se os direitos exaltam a liberdade individual, os deveres expressam a dignidade dessa liberdade. Dessa forma, ainda no Preâmbulo, são mencionados alguns dos deveres do homem com a sociedade, afirmando que “É dever do homem servir o espírito com todas as suas faculdades e todos os seus recursos, porque o espírito é a finalidade suprema da existência humana e a sua máxima categoria” e “É dever do homem exercer, manter e estimular a cultura por todos os meios ao seu alcance, porque a cultura é a mais elevada expressão social e histórica do espírito”. Além disso a declaração coloca a moralidade e os bons costumes como florescimento da cultura e, também, sendo um dever de todos.

No texto da Declaração Americana, o artigo XX dá ênfase ao direito de sufrágio e de participação no governo aos capacitados pela constituição nacional. Nesse sentido, esse dispositivo internacional sobre os direitos políticos, propicia o fortalecimento da democracia e do pluralismo político. O artigo traz a necessidade de eleições e de os cidadãos capacitados participarem dessas eleições seja como eleitor, seja como candidato, ao utilizar a expressão “tomar parte no governo do seu país, quer diretamente, quer através de seus representantes”<sup>18</sup>. Além disso, esse dispositivo cita que os votos devem ser secretos e as eleições devem ser periódicas e livres, ou seja, sem a interferência de governos interno ou externo.

E por fim, vale destacar que o segundo capítulo da DADDH discorre sobre deveres do homem. Nesse contexto, o último dispositivo cuja interpretação se solicita na Opinião Consultiva que pertence a essa Declaração é o artigo XXXIII, este, explicitou o dever humano de obediência à lei do país onde a pessoa se encontrar. Nesse viés, esse artigo, ao mesmo tempo em que cria um dever fundamental, condiciona-o a uma reserva de legitimidade para sua aplicação.

---

<sup>18</sup> Retirado do Art. XX, em que se defini o direito de voto e participação no governo.



## **1.2 Carta da OEA<sup>19</sup>**

O segundo instrumento requisitado para a formulação do Parecer Consultivo foi a Carta da OEA. Neste contexto, os parágrafos do Preâmbulo solicitados para tanto são: o primeiro ao quinto, em seguida, o sétimo.

Em primeira instância, vale ressaltar a importância do trabalho conjunto dos países americanos para o estabelecimento da paz no continente. Nessa conjuntura, a carta da OEA é o prisma que mantém esse entendimento e, uma de suas principais afirmações é o reconhecimento que o regime democrático representativo é o instrumento fundamental do sistema interamericano.

No regime democrático representativo é fulcral que haja máxima participação de todos os setores da sociedade, permitindo que qualquer cidadão consiga fazer parte ou intervir nele, da forma mais igualitária possível. Dito isso, a Carta da OEA ratifica a importância da democracia representativa em todos os Estados membros, ao afirmar: “Seguros de que a democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região”<sup>20</sup>

No Caso Yatama, por exemplo, esta Honorável Corte reconheceu que foram criados empecilhos que impediram a organização indígena de participar das eleições, de acordo com seus costumes e tradições, o que viola os princípios democráticos que reconhecem as diversidades existentes em todos os países e respeita suas formas de organização política interna.<sup>21</sup>

Outra prerrogativa que deve ser respeitada é a liberdade individual. Nesse sentido, no Preâmbulo da Carta afirmasse “Certos de que o verdadeiro sentido da solidariedade americana e da boa vizinhança não pode ser outro senão o de consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade individual e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do Homem”, logo essas condições devem ser reafirmadas nos países membros da organização.

<sup>19</sup> Reformada pelo Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos "Protocolo de Buenos Aires", assinado em 27 de fevereiro de 1967, na Terceira Conferência Interamericana Extraordinária, pelo Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos "Protocolo de Cartagena das Índias", assinado em 5 de dezembro de 1985, no Décimo Quarto período Extraordinário de Sessões da Assembleia Geral, pelo Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos "Protocolo de Washington", assinado em 14 de dezembro de 1992, no Décimo Sexto período Extraordinário de Sessões da Assembleia Geral, e pelo Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos "Protocolo de Manágua", assinado em 10 de junho de 1993, no Décimo Nono Período Extraordinário de Sessões da Assembleia Geral.

<sup>20</sup> Trecho retirado do Preâmbulo da Carta da OEA.

<sup>21</sup> Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicarágua. Exceção Preliminar, Mérito, Reparação e Custas. Sentença de 23 de junho de 2005. Série C No. 127. Par. 192.



Nesse contexto, o único artigo cuja interpretação foi solicitada pela República da Colômbia presente na Carta da OEA é o artigo 3º, mais especificamente, a alínea “d”. E esta afirma o caráter fundamental do princípio da democracia representativa.

### **1.3 Convenção Americana de Direitos Humanos<sup>22</sup>**

Ademais, há disposições cuja a interpretação é solicitada e que pertencem a Convenção Americana de Direitos Humanos, quais sejam: os cinco parágrafos, não numerados, do Preâmbulo; o Artigo 1º, “Obrigação de Respeitar os Direitos”; Artigo 2º, “Dever de Adotar as Disposições de Direito Interno”; Artigo 23º, “Direitos Políticos”; Artigo 24º, “Igualdade perante a Lei”; Artigo 29º, “Normas de Interpretação”; e Artigo 32º.2, “Correlação entre Deveres e Direitos”.

De início, ressalta-se que o preâmbulo da CADH contém os princípios e valores, de um ponto de vista filosófico, que iluminam o texto da Convenção e auxiliam a atividade dos organismos internacionais, encarregados de verificar a conformidade das obrigações internacionais assumidas pelos Estados, em matéria de direitos humanos.<sup>23</sup> Dessa forma, o Preâmbulo adotado começa por afirmar que os Estados signatários da Convenção reafirmam seu propósito de consolidar um regime de liberdade pessoal e de justiça social no continente, que deve ser entendido no âmbito das instituições democráticas.

Em seguida, o Preâmbulo da Convenção assegura que o sistema de liberdade pessoal e de justiça social que se propõe consolidar no continente, no quadro das instituições democráticas, se baseia no respeito dos direitos humanos essenciais. Afirma ainda que estes direitos essenciais “não decorrem do fato de ser nacional de um determinado Estado, mas sim de atributos da pessoa humana”.<sup>24</sup> Nesse sentido, acrescenta que tanto os direitos civis e políticos como os direitos econômicos, sociais e culturais foram reconhecidos pelos Estados como direitos essenciais da pessoa humana.<sup>25</sup> Nesse ponto, essa parte do Preâmbulo está relacionada com o artigo 1º da Convenção.

Conforme o parecer da Corte IDH na Opinião Consultiva OC-4/84, o artigo 1º.1 da Convenção é uma norma geral, cujo o conteúdo estende-se a todas as disposições, uma vez que, este, prevê a obrigação dos Estados partes de respeitar e assegurar o pleno e livre exercício dos direitos e liberdades reconhecidas, “sem qualquer tipo de discriminação”. Ou seja, independente da

<sup>22</sup> Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969.

<sup>23</sup> CANTOR, Ernesto Rey; ANAYA, Ángela Margarita Rey, *Medidas provisionales y medidas cautelares en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Bogotá, Temis. 2008. P. 29.

<sup>24</sup> MAG-GREGOR, Eduardo F.; MOLLER, Carlos M. P. Los elementos del Preambulo del Pacto de San Jose. In: STEINER, Christian; URIBE, Patricia. *Convención Americana sobre Derechos Humanos: comentada*. 1.ed. Distrito Federal, México. 2014. P.37.

<sup>25</sup> Corte IDH. Caso Cuscul Pivaral e outros Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparação e Custas. Sentença de 23 de agosto de 2018. Série C N.º 359, par. 85.



origem ou da forma que assuma, qualquer tratamento que possa ser considerado discriminatório, no que diz respeito ao exercício de qualquer dos direitos garantidos na Convenção, é incompatível com ela.<sup>26</sup>

Nesse sentido, a obrigação dos Estados de "respeitar" os direitos e liberdades nela contidas, e "garantir" o seu livre e pleno exercício a qualquer pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, "sem qualquer tipo de discriminação", permeia o objetivo e a finalidade do tratado. E conseqüentemente, no entendimento de que todos os operadores legais, nacionais e internacionais, devem ter para alcançar a plena realização dos direitos e liberdades nela contidos.<sup>27</sup> Já o artigo 1º.2, assegura que pessoa é todo ser humano, no sentido de que a Convenção utiliza a palavra "pessoa", em várias ocasiões, com o objetivo de estabelecer o titular do direito no texto.<sup>28</sup>

Além disso, a CADH estabelece como forma de obrigação de cada Estado Parte o dever de adotar disposições de direito interno compatíveis com a Convenção, a fim de garantir os direitos nela consagrados.

Nesses termos, enquanto o artigo 1º.1 se refere às obrigações de respeitar e garantir os direitos e liberdades, obrigações estas que são "diretamente aplicáveis", cujo não cumprimento dá origem à consequente responsabilidade internacional do Estado, o artigo 2º do Pacto de San José da Costa Rica "acrescenta um compromisso, nos casos em que os direitos e liberdades não estejam já garantidos pelo direito interno, de tomar as medidas legislativas ou outras que se revelem necessárias".<sup>29</sup>

Assim, em relação ao artigo 2º da Convenção, no *Caso Gangaram Panday vs. Suriname*, foi assinalado que esta norma obriga os Estados Partes a adotar, de acordo com os seus procedimentos constitucionais e as disposições da Convenção, as medidas legislativas ou outras que se revelem necessárias para dar efeito aos direitos e liberdades protegidos por esse pacto internacional.<sup>30</sup> Os Estados não só têm a obrigação positiva de adotar as medidas legislativas necessárias para assegurar o exercício dos direitos nele consagrados, mas também devem evitar a promulgação de leis que impeçam o livre exercício destes direitos, evitando ao mesmo tempo a supressão ou modificação de leis que os protegem.<sup>31</sup>

<sup>26</sup> Corte IDH. *Proposta de Alteração da Constituição Política da Costa Rica relacionada com a Naturalização*. Opinião Consultiva OC-4/84 de 19 de janeiro de 1984. Série A N.º 4, par. 53;

<sup>27</sup> MAG-GREGOR, Eduardo F.; MOLLER, Carlos M. P. Capítulo I – Enumeración de deberes. In: STEINER, Christian; URIBE, Patricia. *Convención Americana sobre Derechos Humanos: comentada*. 1.ed. Distrito Federal, México. 2014. P. 46.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 76.

<sup>30</sup> Corte IDH. *Caso Gangaram Panday vs. Suriname*. Exceções preliminares. Sentença de 4 de dezembro de 1991. Série C N.º 12. Par. 50.

<sup>31</sup> Corte IDH. *Caso Castillo Petruzzi e outros vs. Peru*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de maio de 1999. Série C N.º 52. Par 207.



Ademais, vale ressaltar, também, a importância do artigo 23º, na medida que contém uma série de regras relacionadas com os direitos da pessoa enquanto cidadão, enquanto titular do processo de decisão nos assuntos públicos. Deve ser salientado que o artigo 23º da Convenção não só estabelece que os seus titulares devem gozar de direitos, como acrescenta o termo "oportunidades". Dessa forma, no Caso *Castañeda Gutman Vs. México*, esta Honorable Corte afirmou que esse termo implica a obrigação de assegurar, através de medidas positivas, que qualquer pessoa que detenha formalmente direitos políticos tenha a verdadeira oportunidade de os exercer. Assim, é essencial que o Estado crie as condições e os mecanismos ideais para que os direitos políticos possam ser exercidos de forma eficaz, respeitando o princípio da igualdade e o da não discriminação.<sup>32</sup>

Nesse ponto, esta Honorable Corte complementa que o artigo 23º da Convenção Americana deve ser interpretado em conjunto e de maneira harmônica, de modo que não é possível deixar de lado o parágrafo 1 do referido artigo e interpretar o 2 de maneira isolada, tão pouco é possível ignorar o resto dos preceitos da Convenção ou os princípios básicos que a inspiram para interpretar a referida norma.<sup>33</sup>

Em seguida, é solicitada a interpretação para o Artigo 24º, que trata do direito de igualdade perante a lei. No Caso *Yatama vs. Nicarágua*, a Corte Interamericana observou que o artigo 24º da Convenção Americana proíbe a discriminação de direito ou de fato, não somente quanto aos direitos consagrados neste tratado, mas no tocante a todas as leis que o Estado aprove e aplique. Ou seja, esse artigo não se limita a reiterar o disposto no artigo 1º.1 da Convenção, mas consagra um direito que também acarreta obrigações ao Estado: de respeitar e garantir o princípio da igualdade e da não discriminação, na proteção de outros direitos em toda a legislação interna que aprove.<sup>34</sup>

Dessa forma, segundo a Opinião Consultiva OC-18/03, a Corte concluiu também que o princípio da igualdade perante a lei, da igualdade de proteção perante a lei e da não discriminação pertence ao jus cogens. Uma vez que, nele, assenta todo o andaime jurídico da ordem pública nacional e internacional, pois é um princípio fundamental que permeia todos os sistemas jurídicos.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman vs. México*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de agosto de 2008. Série C N.º 184. Par. 145.

<sup>33</sup> Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman vs. México*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de agosto de 2008. Série C N.º 184. Par 153.

<sup>34</sup> Corte IDH. Caso *Yatama vs. Nicarágua*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparação e Custas. Sentença de 23 de junho de 2005. Série C No. 127. Par 185.

<sup>35</sup> Corte IDH. *Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes Indocumentados*. Parecer Consultivo OC-18/03 de 17 de setembro de 2003. Série A No. 18. Par. 101.



Outro dispositivo da Convenção Americana proposto é o artigo 29º, este, delimita a interpretação das normas desse tratado. Evidencia-se que interpretar uma norma jurídica implica desvendar o seu verdadeiro significado e alcance. Isto é, interpretação jurídica é o procedimento pelo qual o significado é atribuído aos textos normativos, utilizando os métodos e técnicas aceitas pela comunidade jurídica. Nesse sentido, foram estabelecidas diferentes regras de interpretação para orientar os operadores jurídicos no processo de interpretação e aplicação dos tratados, declarações e resoluções.

Nesses termos, o artigo 29º limita a interpretação da Convenção, em um sentido restritivo, uma vez que a supressão dos direitos e liberdades nela consagrados seria contrária ao seu objetivo enquanto tratado de direitos humanos.<sup>36</sup> Conforme a interpretação desta Honorable Corte IDH, o conjunto de regras de interpretação deste artigo é utilizado para clarificar o conteúdo de certas disposições da CADH, com objetivo de facilitar esse reconhecimento.

Por exemplo, no Caso Yatama vs. Nicarágua, a Corte ressaltou que de acordo com o artigo 29º, alínea “a”, da Convenção, não se pode limitar o alcance pleno dos direitos políticos, de maneira que a sua regulamentação ou as decisões adotadas em aplicação, desta, se convertam em um impedimento na participação efetiva das pessoas no governo do Estado. Ou que essa participação se torne ilusória, privando estes direitos de seu conteúdo essencial.<sup>37</sup>

Já a alínea “b”, do artigo 29º, também no Caso Yatama vs. Nicarágua, o Tribunal utilizou esse dispositivo no sentido de interpretar as garantias da Convenção à luz das normas estabelecidas em outros instrumentos internacionais, tais como: a inclusão da propriedade comunitária das comunidades indígenas no direito à propriedade privada e nas normas de direito interno. Assim, fortaleceu a exigência de proteção específica dos direitos políticos para os membros das comunidades indígenas e étnicas.<sup>38</sup>

A alínea “c”, do mesmo artigo, discorre que a Convenção não pode ser interpretada no sentido de excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano, ou dos direitos que decorrem da forma democrática de governo. Dessa forma, utiliza-se esta disposição específica para estabelecer critérios de interpretação, tais como o princípio de interpretação evolutiva dos tratados sobre direitos humanos, o princípio *pro persona* e a proibição de privar os direitos do seu conteúdo essencial.

<sup>36</sup> Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas Sentença de 24 de setembro de 1999. Par. 41.

<sup>37</sup> Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicarágua. Exceção Preliminar, Mérito, Reparação e Custas. Sentença de 23 de junho de 2005. Série C No. 127. Par. 204.

<sup>38</sup> Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicarágua, Exceção Preliminar, Mérito, Reparação e Custas. Sentença de 23 de junho de 2005. Série C No. 127. Par. 203 a 205.



Por seu turno, o artigo 29º, alínea “d”, proíbe toda limitação que tenha como fim excluir ou limitar a efetividade da Convenção e da DADDH e outros atos internacionais da mesma natureza. Isso porque, conforme a Opinião Consultiva OC-10/89, a princípio, para os Estados Partes a fonte específica de suas obrigações, no que diz respeito à proteção dos direitos humanos, é a Convenção. No entanto, à luz da alínea d, evidencia-se que apesar do principal instrumento que rege os Estados Partes ser a CADH, vale destacar que, também por esse motivo, eles não estão isentos das obrigações decorrentes da Declaração, em virtude da sua adesão à OEA.<sup>39</sup>

E ao final, o artigo 32º.2 da Convenção Americana de Direitos Humanos que afirma que “Os direitos de cada pessoa são limitados pelos direitos dos demais, pela segurança de todos e pelas justas exigências do bem comum, numa sociedade democrática”. Nessa trilha, conforme exposto no Caso Castañeda Gutman Vs. México, a Corte ressaltou que essa parte do artigo 32º deve ser interpretada como normas que estabelecem objetivos gerais e legítimos, por exemplo, “os direitos e liberdades dos outros”, ou “as justas exigências do bem comum, numa sociedade democrática”<sup>40</sup>. Ou seja, os limites que parecem existir em matéria de direitos estão correlacionados a deveres.

Desse modo, esta Honrável Corte mencionou que as restrições indicadas pela lei devem responder a um objetivo permitido pela Convenção Americana. A este respeito, a Convenção permite as restrições necessárias para assegurar “o respeito dos direitos ou da reputação de outrem” ou “a proteção da segurança nacional, da ordem pública, da saúde pública ou da moral”.<sup>41</sup>

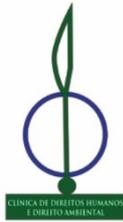
Deve salientar que a necessidade de salvaguardar a segurança não pode levar o Estado a violar os direitos humanos. Assim, esta H. Corte declarou que embora o Estado tenha o direito e a obrigação de garantir a sua segurança e manter a ordem pública, o seu poder não é ilimitado, uma vez que tem o dever de aplicar, em qualquer momento, procedimentos que estejam de acordo com a lei e respeitem os direitos fundamentais, a qualquer indivíduo sob a sua jurisdição.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Corte IDH, *Interpretação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem no marco do Artigo 64 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Parecer Consultivo OC-10/89 de 14 de julho 1989. Par. 46 e 47.

<sup>40</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de agosto de 2008. Série C No. 184. Par. 180.

<sup>41</sup> Corte IDH. Caso Claude Reyes e outros vs. Chile. Excepção Preliminar, Mérito, Reparação e Custas. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C N.º 151. Par. 90.

<sup>42</sup> Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala. Excepção Preliminar, Mérito, Reparação e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2000. Série C N.º 70. Par. 174.



#### **1.4. Carta Democrática Interamericana<sup>43</sup>**

A Carta Democrática Interamericana contém as últimas disposições específicas propostas no pedido de Parecer Consultivo. Esse instrumento jurídico é de grande importância, uma vez que reflete a interpretação dos próprios Estados membros da OEA, incluindo os Estados que são partes na Convenção sobre o parâmetro democrático que deve reger os regimes e as instituições políticas. Isso porque, embora não goze do estatuto de tratado internacional, a Carta enumera e expande o conteúdo da Carta da OEA, visto que desenvolve a atividade de promoção e consolidação da democracia representativa em conformidade tanto com a própria Carta da OEA, como com a CADH.

Os parágrafos do Preâmbulo, não numerado, propostos na OC são: primeiro, oitavo, nono, décimo sexto, décimo sétimo, décimo nono e vigésimo. Neste contexto, esses parágrafos do Preâmbulo apresentam tanto algumas definições dos elementos essenciais para a consolidação da democracia representativa, tais como o seu caráter representativo e participativo, a promoção e proteção dos direitos humanos, como também, incorporam e desenvolvem conceitos contidos na Carta da OEA. Nesse viés, há também referências a declarações anteriores relativas à adoção de cláusulas democráticas, que são: a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e a Declaração de Manágua para a Promoção da Democracia e do Desenvolvimento.

O Parecer Consultivo também propõe a interpretação de alguns dos artigos da Carta Democrática Interamericana que são os artigos 2, 3, 4, 5, 6, e 7. Os três primeiros artigos propostos destacam: primeiro, o valor do exercício efetivo da democracia representativa tanto para o Estado de Direito, como dos regimes constitucionais dos países signatários da OEA, o segundo, define quais são os elementos essenciais desse tipo de democracia e, o terceiro, quais são os componentes fundamentais do exercício da democracia. Como previamente citado, uma das maiores contribuições da Carta Democrática é a relação que ela expõe entre democracia representativa e Estado de direito, artigo 2º, além de fornecer o dispositivo que contempla o direito humano à democracia, artigo 3º, a partir da definição dos elementos essenciais da democracia representativa. Dessa maneira, a Carta pode ser utilizada para inferir certos princípios aplicáveis à competição eleitoral, sobre os quais se desenvolvem as obrigações contidas no artigo 23º do Pacto de San José.

Além destas características internas do processo eleitoral democrático, o artigo 4º da Carta traça o modelo em que tais processos são desenvolvidos. Ou seja, refere-se aos componentes fundamentais para o exercício da democracia,

<sup>43</sup> Aprovada na primeira sessão plenária da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, em 11 de Setembro de 2001, em Lima, Peru.



como transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa. Além da subordinação constitucional das instituições do Estado à autoridade civil legalmente constituída e, por fim, o respeito ao Estado de Direito por todas as instituições e setores da sociedade.

Os últimos artigos requeridos para a formação do Parecer Consultivo apresentado pela República da Colômbia são os artigos 5º, 6º, e 7º. Nestes, há uma continuação do debate sobre democracia, destacando o seu valor para o exercício efetivo das liberdades fundamentais e dos direitos humanos. Evidencia-se que no âmbito da Convenção Americana não foram incluídas disposições específicas para os partidos políticos, e com o artigo 5º, a Carta Democrática versa sobre a importância dos partidos e de outras organizações políticas para a democracia. Nesse ponto, vale destacar que essas referências são importantes, contudo apenas timidamente sugerem uma definição mais sólida do que a democracia representativa tradicional eleitoral. Assim, os Estados podem estabelecer normas mínimas para regular a participação política, desde que sejam razoáveis, de acordo com os princípios da democracia representativa.<sup>44</sup>

E disto decorre que, no Caso López Lone e outros Vs. Honduras, a Corte ressaltou que a Carta Democrática Interamericana faz então referência ao direito dos povos à democracia, artigo 6º, para além de sublinhar a importância, em uma democracia representativa, da participação permanente dos cidadãos no quadro da ordem jurídica e constitucional em vigor.<sup>45</sup> De forma semelhante, o Caso Yatama Vs. Nicarágua exemplifica a importância de "promover e fomentar diversas formas de participação para reforçar a democracia", no sentido de desenvolver normas mínimas destinadas a facilitar a participação de setores específicos da sociedade, bem como membros das comunidades indígenas e étnicas.<sup>46</sup>

E por fim, com o artigo 7º da Carta Democrática Interamericana, frisa-se o valor da Democracia como um elemento fundamental para o exercício efetivo das liberdades fundamentais e dos direitos humanos, em seu caráter universal, indivisível e interdependente. E apoia a ideia de proteção internacional da Democracia, uma vez que, aqueles, estão contidos nas respectivas constituições dos Estados membros e nos instrumentos interamericanos e internacionais de direitos humanos

<sup>44</sup> Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicarágua, Exceção Preliminar, Mérito, Reparação e Custas. Sentença de 23 de junho de 2005. Série C No. 127 Par. 207.

<sup>45</sup> Corte IDH. Caso López Lone e outros vs. Honduras, Exceção Preliminar, Mérito, Reparação e Custas. Sentença de 15 de outubro de 2015. Par. 151.

<sup>46</sup> Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicarágua, Exceção Preliminar, Mérito, Reparação e Custas. Sentença de 23 de junho de 2005. Série C No. 127. Par. 207.



## 2. OS DESENHOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS DOS ESTADOS AMERICANOS

Como pode ser observado ao longo da seção anterior, o princípio democrático permeia todas as disposições normativas cuja interpretação foi solicitada pelo Estado da Colômbia a esta Honrável Corte. Entretanto, nenhuma menção é feita à forma de governo republicana e ao sistema de governo presidencialista como parâmetros a serem seguidos pelos Estados americanos, ou ainda, não há regras específicas de como deve ser organizado o sistema eleitoral em uma república presidencialista. O que o conjunto normativo analisado na seção anterior anuncia é a obrigação dos Estados americanos de promover e proteger o direito de *participar de eleições livres, periódicas e autênticas, com sufrágio universal e igual e com voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores*.

Por conseguinte, nesta seção, demonstraremos que os elementos caracterizadores do regime democrático em sentido formal, relacionados com as garantias das eleições, do sufrágio e do voto, podem ser encontrados tanto em repúblicas (presidencialistas ou parlamentaristas), quanto em monarquias (parlamentaristas). Sublinhe-se, de antemão, que no caso das repúblicas ou das monarquias parlamentaristas, o primeiro-ministro ou chanceler pode reeleger-se indefinidamente, sem que isto viole a fórmula democrática. Todavia, presume-se antidemocrática a reeleição indefinida do presidente da república pela concentração de poderes que concentra em sua figura, como chefe de Estado, chefe de Governo, chefe da Administração Pública e chefe das Forças Armadas, o que deságua, comumente, em um hiperpresidencialismo<sup>47</sup>.

Para investigar a relação entre democracia e república, iniciaremos esta seção com um glossário para fixar o sentido dos componentes dos sistemas políticos que utilizaremos na segunda parte desta seção. Estabelecidos estes conceitos, apresentaremos uma pesquisa acerca da composição dos sistemas políticos dos Estados americanos no que concerne à forma de governo, sistema de governo, existência de limites à reeleição presidencial e forma de estado, pressupondo que todos são estados formalmente democráticos porque garantem alguma forma de eleição periódica para escolha dos representantes do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

Sendo assim, após a análise das tabelas presentes na segunda parte desta seção, pode-se observar que a figura da reeleição presidencial indefinida em uma democracia baseada em um sistema de eleição direta não parece estar intimamente relacionado com a escolha da democracia como regime

<sup>47</sup> BOLONHA, C. RANGEL, H. CORREA, F. Hiperpresidencialismo na América Latina. In: *Revista da Faculdade de Direito*. 2015. Disponível em [revistas.ufpr.br](http://revistas.ufpr.br), acesso em 23 jul 2020.



político, mas, sim, ao abuso do direito político do chefe do poder executivo que promove reformas eleitorais em benefício próprio para perpetuar-se no cargo de Presidente da República, em detrimento do direito de outros cidadãos que pretendam pleitear o acesso a esta função pública *em condições gerais de igualdade*.

## **2.1 Glossário dos Componentes dos Sistemas Políticos dos Estados Americanos**

Nesta primeira parte, é apresentado um glossário da terminologia que será empregada na parte seguinte desta seção, com o intuito de definir o conteúdo das palavras utilizadas, diante da multiplicidade de classificações e conceitos que podem ser encontrados na Ciência Política e na Teoria Geral do Estado.

*Trataremos dos regimes políticos e formas de governo, dos sistemas de governo, dos sistemas eleitorais e das formas de estado. Perceberemos que tais componentes permitem várias combinações entre si, o que resulta em desenhos político-institucionais variados. Este conjunto com diversas combinações chamamos de sistemas políticos.*

### **2.1.1 Regimes políticos ou Formas de Governo**

Dentre as tantas teorias sobre as formas de governo e os regimes políticos, nesta seção será destacada a classificação clássica de Aristóteles, retratada em seu livro, *Política*. Dessa forma, nos aprofundando na análise da democracia e monarquia, mais relevantes para o contexto atual americano.

Conforme os ensinamentos de Darcy Azambuja, formas de governo são o modo pelo qual o poder se organiza e se exerce, e permitem agrupar os Estados em seu modo de ser substancial, determinando a situação jurídica e social dos indivíduos em relação à autoridade<sup>48</sup>. Em adição a esse conceito, Nina Ranieri complementa que formas de governo são os modos pelos quais o poder é distribuído pelos poderes do Estado.<sup>49</sup> Nesse sentido, a classificação mais utilizada para definir a forma é aquela que obedece o critério do número de titulares do poder soberano, isto é, a que leva em conta o número de pessoas que exercem o poder soberano. Esta classificação abrange a tipologia clássica de Aristóteles, Maquiavel e Montesquieu.

Em linhas gerais, Aristóteles classifica as formas de governo em duas formas: a primeira a partir do modo como esse governo é exercido e a segunda quem o exerce. Com base no primeiro critério, as formas de governo podem

<sup>48</sup> AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 2. ed. São Paulo: Editora Globo, 2014. p. 231.

<sup>49</sup> RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Teoria do estado – do estado de direito ao estado democrático de direito*. 2a. ed. Barueri: Manole, 2019. Parte I, Capítulo 11.



ser puras, quando tem o fim de exercer o poder para o bem de todos, ou as formas corruptas ou impuras, quando os governantes usam os seus privilégios para o próprio benefício, ignorando o interesse dos governados.

Já a segunda forma de classificação aristotélica é com base no número de governantes, assim combinando o critério moral com os numéricos. Nessa perspectiva, classifica como formas puras de governo, a Monarquia ou governo de um, a Aristocracia ou governo de poucos e a República ou governo de muitos.<sup>50</sup> Disserta também sobre as três formas impuras que são: Tirania, Oligarquia e Demagogia, respectivamente.

Com efeito, em o *Príncipe*, Maquiavel apresenta as formas de governos em termos dualistas, Monarquia e República, compreendendo na forma republicana de governo tanto as aristocracias, quanto as democracias, com base na consideração de que a diferença essencial passa entre o governo de um só e o governo de um corpo coletivo. Isso porque, segundo Noberto Bobbio, diferente de uma monarquia em que a vontade de um só é lei, adota-se algumas regras, como o princípio da maioria, para alcançar a formação da vontade coletiva.<sup>51</sup>

Outra tipologia clássica é a de Montesquieu, esta retoma a tricotomia aristotélica, mas classifica as formas de governo em: Monarquia, República e Despotismo. Dessa forma, Montesquieu combina a distinção analítica de Maquiavel e acrescenta o despotismo, que ele define como o governo de um só, porém “sem lei, nem freios”, em outras palavras a forma degenerada da monarquia.<sup>52</sup>

É importante destacar que o filósofo francês também acrescenta um novo critério de distinção para as formas de governo com base nos “princípios”, isto é, procura achar o fundamento moral que caracteriza cada uma das três formas clássicas. Assim, segundo Montesquieu, o princípio da democracia é a virtude, que se traduz no amor à pátria, da aristocracia é a moderação, e da monarquia é a honra.

Antes de serem analisadas mais profundamente o regime político democrático e as duas formas mais comuns de governo, Monarquia e República, é necessário frisar que atualmente é possível notar que as formas de governo vigentes não são conforme a teoria, mas, sim, cada uma contém traços de outras e suas particularidades. Nesse sentido, segundo Darcy Azambuja, são formas que realizam apenas aproximadamente os tipos ideais e esquemáticos da classificação de Aristóteles<sup>53</sup>. Exemplo claro disso, são as democracias atuais, como veremos adiante.

<sup>50</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 193

<sup>51</sup> BOBBIO, Noberto. *A teoria das formas de governo*. 10. ed. Brasília: UNB, 1997, p. 84

<sup>52</sup> Ibidem, p. 130

<sup>53</sup> AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 2. ed. São Paulo: Editora Globo, 2014, p. 233



### a) Democracia

Democracia é um termo de origem grega que representa “poder do povo” e pode ser subdividida em democracia participativa ou direta e a democracia representativa ou indireta. Nesse contexto, a democracia participativa é aquela em que as decisões fundamentais são tomadas pelos cidadãos em assembleia, um exemplo mais singular deste modelo é a democracia ateniense. Atualmente, ela se faz inviável por diversos fatores, entre eles, a impossibilidade de reunir, frequentemente, todos os milhares de cidadãos de um Estado.

Mesmo em Atenas, o poder político exercido pelo povo era restrito e pertencia na realidade a uma minoria privilegiada, excluindo a maior parte da população que vivia na cidade-estado, pois mulheres, crianças e escravos não eram considerados cidadãos e por isso não possuíam direitos políticos.

O “povo” ateniense, cidadãos homens, adultos e livres se reuniam mensalmente na Ágora, praça pública, formando a Eclésia, assembleia política, para ouvir os demagogos, “orientadores do povo”, assim, discutir leis e votá-las. Os projetos eram preliminarmente elaborados pelos *temós-tetas*, juristas do “conselho dos quinhentos”. Estes formavam uma espécie de parlamento, cujas decisões deviam ser submetidas ao referendo da assembleia<sup>54</sup>.

Evidencia-se que apesar da participação direta nos assuntos públicos, as liberdades e igualdades atenienses eram limitadas. As leis votadas impunham a todos os que viviam em Atenas, cidadãos ou não, crenças, cultos e infinitas normas obrigatórias que regulavam a vida da população de maneira política, social, moral e intelectualmente<sup>55</sup>.

Quanto à democracia representativa<sup>56</sup>, esta é aquela em que o povo se governa por meio de “representante” ou “representantes” que, escolhidos por ele, tomam em seu nome e presumidamente no seu interesse as decisões de governo. Atualmente, é o modelo mais adequado a realidade, por garantir direitos fundamentais para a população, e aqui inclui-se os direitos políticos, assunto tão caro a este trabalho.

Nessa lógica, de acordo com a Carta Democrática Interamericana vista anteriormente, são elementos essenciais da democracia representativa, o respeito aos direitos humanos e liberdade fundamentais; o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de direito; a realização de eleições periódicas, livres, justas e baseadas em sufrágio universal e secreto como

<sup>54</sup> AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 2. ed. São Paulo: Editora Globo, 2014. p. 244.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 245

<sup>56</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso direito constitucional*. 38. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 92.



expressão da soberania do povo; o regime plural de partidos e organizações políticas; e a separação e independência dos poderes públicos<sup>57</sup>.

Sendo assim, conforme abordado na Seção anterior, na decisão do Caso Yatama Vs. Nicarágua, esta Honorable Corte concluiu que a democracia representativa é determinante em todo o sistema do qual a Convenção faz parte e é um princípio reafirmado pelos Estados Americanos na Carta da OEA<sup>58</sup>.

### **b) Monarquia**

Em conformidade com escritos de Dalmo Dallari, destaca-se que forma monárquica de governo já foi adotada por quase todos Estados do mundo<sup>59</sup>. Ressalta-se que com o passar dos séculos foi modificada e, em boa parte, enfraquecida e abandonada. O primeiro modelo é a monarquia absolutista, esta surge da necessidade de governos fortes, sem limitações jurídicas, no Estado moderno. Aos poucos, a partir do final do século XVIII, surgem as monarquias constitucionais, devido às resistências ao modelo absolutista, essa forma, trouxe limitações jurídicas ao rei, por meio da Constituição. Por fim, com a adoção do parlamentarismo pelos Estados monárquicos, o monarca tem seu poder ainda mais limitado.

No conceito clássico, monarquia é a forma de governo em que o Estado está dirigido por uma vontade física, e esta vontade deve ser juridicamente a mais alta, sem depender de outra vontade. Ou seja, na monarquia o poder está nas mãos de somente um indivíduo. E disto, segundo o jurista brasileiro citado, Dallari, outras características fundamentais da monarquia são: vitaliciedade, hereditariedade e a irresponsabilidade política.<sup>60</sup>

Nesses termos, para implementação de um regime monárquico é necessário a existência de uma pessoa estável no vértice da organização estatal com as características de perpetuidade e de irrevogabilidade: o monarca é tal desde o momento de sua elevação ao trono até sua morte, exceto o caso de voluntária abdicação ou pressão popular significativa.

### **c) República**

Com raízes na Antiguidade clássica, a palavra república deriva da tradução literal da expressão latina *res publica*, que designa a “coisa do povo”

<sup>57</sup> Carta Democrática Interamericana. Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001, artículo 3. Em tradução livre.

<sup>58</sup> Cfr. La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 34.

<sup>59</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do estado. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 202.

<sup>60</sup> Ibidem, p. 203.



ou da “comunidade”<sup>61</sup>. Dessa maneira, república seria a forma de organização que se opõe ao governo de reis e que possui um sentido próximo ao significado de democracia, visto que indica a possibilidade de participação do povo no governo.

Nesse sentido, Dalmo Dallari afirma que características fundamentais da forma republicana de governo, mantidas desde o século XVII, são: temporariedade, eletividade, representatividade, em regra, e responsabilidade política. E por fim, vale ressaltar, também, que essas características sofreram modificações, segundo as exigências de cada época e lugar, surgindo peculiaridades que não chegaram a desfigurar o regime.<sup>62</sup>

### 2.1.2 Sistemas de governo

#### a) Parlamentarismo

O sistema parlamentar de governo é a forma externa de uma Constituição representativa, na qual o Parlamento possui uma influência direta sobre a composição pessoal do governo e não se limita a exercer prerrogativas na legislação, relação do pressuposto e controle da administração<sup>63</sup>.

Segundo Hauriou, neste sistema ocorre a

separação atenuada de poderes no qual se estabelece entre o Poder Executivo e o Parlamento composto de duas Câmaras uma íntima colaboração e contato permanente por intermédio de um órgão executivo, que é o Gabinete de Ministros, o qual partilha com o Chefe do Estado a direção do Governo, mas que não governa sem ter a confiança contínua do Parlamento, perante quem é politicamente responsável<sup>64</sup>.

Historicamente, existem duas formas de parlamentarismo, o parlamentarismo clássico, também conhecido como dualista ou monárquico-aristocrático e o parlamentarismo monista, democrático, sendo este último, o mais comum, existente inclusive em alguns estados americanos.

A essência do parlamentarismo dualista é a igualdade entre os poderes executivo e legislativo, a colaboração destes poderes entre si e a existência de meios de ação recíproca no funcionamento do executivo e do legislativo<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> RANIERI, Nina. O Estado democrático de direito e o sentido da exigência de preparo da pessoa para o exercício da cidadania, pela via da educação. Tese (Livre- docência) Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

<sup>62</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do estado. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 205.

<sup>63</sup> FRAENKEL. *El sistema parlamentario de gobierno en Staat und Politik*. p. 238

<sup>64</sup> HAURIU, Maurice. *Précis de droit constitutionnel*. 2. ed. Paris: Sirey, 1929.

<sup>65</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. p. 421.



Enquanto o parlamentarismo democrático é o modelo que atende as demandas presentes até hoje e que se aprofundaram no século XX com o advento do sufrágio universal e reivindicações populares por direitos políticos e sociais, influenciados diretamente por ideais de democracia social e socialismo democrático.

As duas características principais do sistema parlamentar contemporâneo são o afastamento do chefe tradicional do poder executivo, rei ou Presidente da República, de qualquer participação efetiva do governo, ficando sua missão essencial circunscrita ao papel de Chefe de Estado e a entrega da autoridade soberana a um único poder, o gabinete, operando-se a fusão dos poderes executivo e legislativo<sup>66</sup>.

## **b) Presidencialismo**

O sistema presidencialista tem como principal característica a independência dos poderes, em que não existe subordinação ou supremacia de um poder sobre o outro.

Segundo as palavras de Darcy Azambuja,

O traço fundamental do sistema presidencial é que o Poder Executivo é exercido de maneira autônoma pelo presidente da República, que é um órgão do Estado, um órgão representativo como o Parlamento, pois, como este, é eleito pelo povo. E o presidente chefe do Estado e chefe do Executivo, traçando a política geral e dirigindo a administração, com inteira autonomia em relação ao Legislativo. E, por isso, plenamente responsável pelos atos de governo e de administração. Os ministros são seus auxiliares, por ele nomeados e demitidos livremente, e não têm política própria, e sim a do presidente<sup>67</sup>.

Essa extensão de poderes e responsabilidades concentrados numa só figura que é a do presidente, é com frequência criticada por ser um regime de um homem só. A exemplo dos Estados Unidos em que o Chefe de Estado e do Executivo é responsável por nomear milhões de funcionários e pela execução de despesas orçamentárias multimilionárias, concentrando, segundo Paulo Bonavides, simultaneamente em suas mãos a impressionante soma de poderes de um rei da Inglaterra, um primeiro ministro da Itália e um secretário-geral do Partido Comunista da União Soviética<sup>68</sup>.

Fica claro que não raro o presidencialismo pode ser conduzido a vícios e concentração abusiva de poderes nas mãos de um único governante.

<sup>66</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. p. 429.

<sup>67</sup> AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 2. ed. São Paulo: Editora Globo, 2014. p. 325.

<sup>68</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. p. 388.



Travestido de estabilidade, este sistema esconde que uma vez desencadeada a crise, e com a rigidez do mandato do presidente, revoluções, golpes de Estado, tumultos e ditaduras tornam-se facilmente uma solução<sup>69</sup>.

Em países latino americanos com históricos recentes de governos ditatoriais e democracias jovens é um perigo eminente cair-se na armadilha de que sistemas presidenciais estejam distantes do perigo de governos impositores. Apesar de o governo ser eleito pelo povo podem ocorrer abusos, especialmente naqueles países em que a reeleição indefinida é permitida.

Por fim, além das já citadas características do presidencialismo, a independência dos poderes e a concentração de responsabilidades ao Presidente, outros atributos deste sistema são a sua limitação pela Constituição que é protegida pelo Supremo Tribunal de Justiça, os ministérios de confiança exclusiva do Presidente da República, a eleição do Presidente pelo sufrágio universal da Nação e a presença de prazos certos fixando a duração dos mandatos da representação popular em câmaras indissolúveis<sup>70</sup>.

### 2.1.3 Sistemas Eleitorais

O sistema eleitoral é o complexo de técnicas e procedimentos para a realização de eleições, com isso transforma votos em mandatos, visando proporcionar de maneira segura e imparcial a vontade popular democraticamente manifestada. É também sua função estabelecer meios para que os diversos grupos sociais sejam representados. Tal máxima, só ocorre com um sistema eleitoral confiável cujos resultados sejam transparentes.<sup>71</sup>

O voto é, segundo Afonso Silva, a emanção do sufrágio, definido pelo mesmo como “o direito político fundamental nas democracias políticas”<sup>72</sup>, é a manifestação do sufrágio no plano prático<sup>73</sup>. O mesmo autor destaca acerca da natureza do voto como ato político de materialização do sufrágio; ato jurídico, sendo, portanto, um direito subjetivo. O autor alerta para a concepção do voto como função, explica que se não especificada numa democracia, corre o risco de adquirir caráter fascista:

forte conteúdo fascista de um Estado absorvente, que não reconhece o princípio democrático da soberania popular, identifica o interesse da coletividade com o dos detentores do poder, e coloca o cidadão a serviço destes, não lhe permitindo manifestação de vontade livre e autônoma, porque sujeita e

<sup>69</sup> Ibidem, p. 405.

<sup>70</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. p. 405.

<sup>71</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas eleitorais: uma introdução*. Fundação Getúlio Vargas, 2000. p. 09

<sup>72</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. p. 360 40. ed. - São Paulos: Malheiros, 2017

<sup>73</sup> Ibidem



subordina a uma razão de Estado, ditada pelos interesses dominantes<sup>74</sup>

A ciência política apresenta a existência de três tipos principais: o majoritário, o proporcional e o misto. A implementação de algum desses sistemas dependerá da história de cada sociedade e dos conflitos no âmbito político-social.

### **a) Sistema majoritário**

O sistema majoritário tem como princípio a representação da “maioria”. Nesse viés, o candidato que receber o maior número de votos válidos naquela eleição é proclamado vencedor do embate. Esse sistema pode ocorrer como maioria simples ou maioria absoluta, neste último caso, é necessário um segundo turno.

- **A maioria simples<sup>75</sup>**

Esse sistema é aquele em que o candidato eleito é o que receber mais votos. Os países que elegem os representantes da Câmara dos Deputados, pela regra da maioria simples, seguem os mesmos procedimentos. O território é dividido em vários distritos, cada um elegendo um representante. Os partidos apresentam apenas um candidato por distrito e os eleitores podem votar em um único nome. O candidato mais votado é eleito.

Atualmente, o Reino Unido é dividido em 659 distritos, cada um com cerca de 69 mil eleitores. Nas eleições para a Câmara dos Deputados (Câmara dos Comuns) os eleitores votam em cédula de papel que traz o nome, o partido e o endereço de cada concorrente. Para votar o eleitor precisa apenas assinalar um X ao lado do candidato preferido.

- **Sistema de dois turnos<sup>76</sup>**

Nesse sistema, o candidato só é considerado eleito no primeiro turno caso obtenha a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos. Se isso não ocorrer, acontecem novas eleições. Por exemplo, a França é dividida em 555 distritos eleitorais uninominais (cada um com cerca de 70 mil eleitores). Um partido apresenta um candidato por distrito e o candidato que receber a maioria absoluta dos votos é eleito. Quando isso não acontece, uma nova eleição (segundo turno) é realizada, uma semana depois. No segundo turno, podem concorrer todos os candidatos que tenham recebido mais de 12,5% do total de votos dos eleitores inscritos.

<sup>74</sup> SILVA, José Afonso da. *Ação Popular Constitucional*, pp. 184 e 185.

<sup>75</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas eleitorais: uma introdução*. Fundação Getúlio Vargas, 2000. p. 17

<sup>76</sup> Ibidem, p. 24



- **O voto alternativo<sup>77</sup>**

O voto alternativo garante que todos os eleitos receberão maioria absoluta dos votos sem precisar da realização de uma nova eleição. O país que pode servir de exemplo para essa forma de voto é a Austrália, ela é dividida em 148 distritos uninominais, cada partido apresenta um candidato por distrito. No lugar de dar um único voto para um determinado candidato, o eleitor deve ordenar os candidatos de acordo com a sua preferência. O candidato que receber 50% dos votos em primeira preferência é eleito. Se isso não ocorrer, o mecanismo de transferência de cédulas é acionado até um nome alcançar a maioria absoluta.

- b) Sistemas proporcionais<sup>78</sup>**

O intuito é assegurar os diversos pensamentos existentes no meio social e que sejam refletidos no Legislativo, além disso ter uma igualdade entre os votos e as cadeiras dos partidos que disputarão a eleição. Há duas representações proporcionais: o voto único transferível e o sistema de lista. O primeiro visa garantir que as opiniões importantes da sociedade estejam no Parlamento. Já o segundo, procura distribuir as cadeiras do Parlamento utilizando os partidos como unidade fundamental.

- **O voto transferível<sup>79</sup>**

Nessa forma de organização, o país é dividido em distritos eleitorais em que um único partido pode apresentar um número de candidatos de acordo com a grandeza do distrito. Exemplificando, um distrito que possui dois representantes na Câmara dos Deputados, pode apresentar até dois candidatos do partido.

Dito isso, a maneira do voto alternativo consiste nos eleitores ordenarem seus candidatos no que tange a sua preferência. Assim, é feita uma quota (votos) em cada distrito. O candidato que obtiver votos que atinjam ou ultrapassem a quota é declarado eleito. Salvo se todas as cadeiras do distrito tiverem sido preenchidas dessa maneira, o processo de transferência de cédulas é acionado.

Em primeira instância, os votos em excesso dos candidatos eleitos são transferidos. Porém, quando não há votos em excesso ou estes não são suficientes para que outros candidatos atinjam a quota, outro método de transferência é utilizado: o nome que possui o menor número de primeiras preferências é eliminado e seus votos são transferidos para outros candidatos.

---

<sup>77</sup> Ibidem, p. 26

<sup>78</sup> Ibidem, p. 37.

<sup>79</sup> Ibidem, p. 38.



Esse sistema é usado nas eleições para a Câmara da Baixa Irlanda desde 1921. O país é dividido em 41 distritos eleitorais, cada um deles elegendo três, quatro ou cinco representantes, isso vai depender da magnitude do distrito e, assim, os eleitores ordenam os candidatos de acordo com a sua preferência.

- **A representação proporcional de lista<sup>80</sup>**

A Bélgica é o país que adotou a representação proporcional de lista nas eleições para a Câmara dos Deputados, em 1899. O mecanismo consiste na distribuição de cadeiras: cada partido apresenta uma lista de candidatos, os votos de cada partidária são contados, as cadeiras são distribuídas entre os partidos de forma proporcional a votação obtida pelas listas, as cadeiras são ocupadas por alguns nomes presentes na lista.

No sistema de lista fechada os partidos definem a ordem dos candidatos antes das eleições e os eleitores devem votar em uma das listas. Já nos sistemas de lista aberta os eleitores que decidem os nomes da lista que serão eleitos.

- **c) Sistemas mistos<sup>81</sup>**

Sistemas mistos são aqueles que utilizam dois modelos de representação, proporcional e majoritário, em eleições para o mesmo cargo. Em uma eleição para o Legislativo as combinações envolvem, de um lado, alguma versão de representação proporcional (de lista ou voto único transferível) e, de outro, uma variante do sistema majoritário. Nos sistemas independentes, as fórmulas são usadas paralelamente, sem que o resultado de uma afete o da outra. O mais utilizado de combinação independente é o sistema de superposição, e o de combinação dependente é o de sistema de superposição.

- **Sistema misto de superposição**

Na superposição todos os eleitores elegem seus representantes por intermédio de duas diferentes fórmulas, mas a eleição dos representantes da parte proporcional não é afetada pela parte majoritária.

A Câmara dos Deputados (Diet) do Japão é composta de 500 deputados, 300 dos quais eleitos por maioria simples uninominais e 180 pela representação proporcional (lista fechada) em 11 distritos locais<sup>82</sup>. O eleitor dá

---

<sup>80</sup> Ibidem, p. 42.

<sup>81</sup> Ibidem, p. 63.

<sup>82</sup> Peelish, N. (2016). *A Theoretical Account of Electoral Reform in the UK*. SPICE: Student Perspectives on Institutions, Choices and Ethics, 11(1), 3.



dois votos: um no candidato que concorre no distrito, outro na lista partidária. As cadeiras dos dois níveis são alocadas de forma separada: a representação final de um partido é o resultado do que ele obteve na parte proporcional mais o que ele conquistou nos distritos. Os candidatos podem concorrer nos dois níveis o que dá a chance de o perdedor no distrito ser eleito, caso esteja bem posicionado na lista.

- **O sistema misto de correção**

Os sistemas mistos de correção também utilizam duas fórmulas eleitorais, mas existe uma associação entre elas: a proporcional serve para corrigir as distorções produzidas pela majoritária. O sistema de correção segue um padrão semelhante na maioria dos países em que é utilizado: as cadeiras são distribuídas nacionalmente (ou no âmbito regional) proporcionalmente aos votos dados na lista, do total de cadeiras obtidas pelos partidos são subtraídas as que o partido conquistou nos distritos uninominais, a diferença é ocupada pelos primeiros candidatos da lista.

A Câmara dos Deputados da Alemanha é composta por 656 representantes, 328 eleitos em distritos uninominais e 328 em listas fechadas. Cada partido apresenta um nome na disputa no distrito e um na lista de candidatos em cada estado. O eleitor dá dois votos: o primeiro no candidato que concorre no distrito e o segundo em um dos partidos. O candidato que recebe a maioria simples de votos do distrito é eleito. No entanto, o segundo voto que configura a quantidade de cadeiras de cada partido no Bundestag. Apenas os partidos que recebem pelo menos 5% dos votos nacionais ou que vencem em três distritos uninominais podem disputar as cadeiras da distribuição proporcional. As cadeiras que um partido obtém nacionalmente são distribuídas proporcionalmente a votação recebida em cada um dos 16 estados. Em cada estado, o total de cadeiras que o partido conquistou nos distritos é subtraído do total de cadeiras da lista. O restante é alocado para os primeiros nomes da lista partidária. A legislação alemã permite que os candidatos concorram simultaneamente nos distritos e nas listas partidárias.

#### **2.1.4 Formas de Estado**

Conforme os ensinamentos de Nina Ranieri, forma de Estado é distribuição territorial do poder político. Ou seja, o modo como é distribuído geograficamente o poder político. Nesse viés, as formas básicas de Estado são formas simples e formas complexas. Na forma simples encontram-se o Estado Unitário, e nas formas complexas encontram-se o Estado Regional e Estado Federal. Assim, os modos de distribuição do poder político é dividido em:



desconcentração administrativa, descentralização política e autonomia política.<sup>83</sup>

### **a) Estado Unitário**

São considerados Estados unitários quando apresentam um poder central que é a cúpula do poder político. Nesse viés, ele pode ser dividido entre desconcentrado e descentralizado. A primeira divisão são em regiões, províncias e comunas, e possui somente poder administrativo, logo, sem poder político. Já no segundo, Estado Unitário descentralizado, a divisão ocorre em regiões, departamentos, comunas e províncias, nessa, o Estado possui poder político e ele é maior que a personalidade jurídica. Nessa trilha, ao contrário do Estado Unitário descentralizado; as formas complexas, Estado Regional e Estado Federal, o Estado possui autonomia política e, dessa maneira, a personalidade jurídica é maior que o poder político.

Nesse sentido, o jurista Dalmo Dallari complementa que, segundo as classificações tradicionais, os Estados são considerados unitários quando têm um poder central que é o núcleo do poder político. E os federais, quando associam vários centros de poder político autônomo. E por fim, os Estados Regionais são os menos centralizados que o unitário, mas não ao ponto de descentralização observada no federalismo.<sup>84</sup>

### **b) Federação**

Etimologicamente, federação, do latim *foediis*, quer dizer pacto, aliança. Nesse viés, o Estado Federal é uma aliança ou união de Estados<sup>85</sup> que nasce com a Constituição dos Estados Unidos da América e, gradativamente, torna-se um fenômeno moderno. Nesse viés, Dallari afirma que as características principais dessa forma de Estado são: a não existência do direito de sucessão; a Constituição como a base jurídica; a soberania do Estado Federal; a distribuição de competências fixadas pela Constituição, sem hierarquia; e, por fim, o poder político compartilhado pela União e pelas unidades federadas.

## **2.2 Sistemas Políticos nas Américas**

Nesta segunda parte desta seção, os componentes do sistema político acima estudados são examinados à luz da realidade constitucional dos Estados americanos. Nas tabelas desta subseção 2.2 são estudadas a forma de governo (monarquia ou república), o sistema de governo (presidencialista ou parlamentarista). Em seguida, se o sistema de governo for presidencialista,

<sup>83</sup> RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Teoria do estado – do estado de direito ao estado democrático de direito*. 2a. ed. Barueri: Manole, 2019. Parte I, Capítulo 10.

<sup>84</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 226/7.

<sup>85</sup> Idem. *Elementos de teoria geral do estado*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 91



registra-se se a reeleição presidencial é permitida ou proibida. E, finalmente, a forma de Estado (unitário ou federal) adotada.

A tipologia utilizada para a caracterização do modelo de reeleição presidencial adotado foi elaborada com base no estudo de Ilka Tremínio<sup>86</sup>, com as seguintes componentes:

### **Tipologia da Reeleição Presidencial**

1. **Reeleição Proibida:** Por este modelo o presidente da república não tem direito a reeleger-se para exercer novo mandato. Com esta configuração, tem-se 04 Estados americanos.
2. **Reeleição Permitida, que se subdivide em:**
  - 2.1 **Ilimitada, ou seja, o presidente da república pode ser reeleito para exercer quantos mandatos (alternados ou sucessivos) desejar. Com este perfil, tem-se 04 Estados americanos.**
  - 2.2 **Limitada, que significa dizer que o presidente da república pode reeleger-se para exercer novo mandato, porém, com limitações, a saber:**
    - 2.2.1 **Imediata (Consecutiva) que ocorre quando o presidente da república pode ser reeleito para exercer um novo mandato imediatamente após o término do primeiro mandato para o qual foi eleito, podendo ser:**
      - 2.2.1.1 **Aberta: quando há a possibilidade de reeleição consecutiva, sem limitações, desde que cumpridos interstícios constitucionais. Nesta hipótese encontram-se 03 Estados americanos.**
      - 2.2.1.2 **Fechada: em que uma única reeleição imediata é permitida, como ocorre em 03 Estados americanos.**
    - 2.2.2 **Não Imediata (Alternada) pela qual o presidente da república pode reeleger-se para novo mandato, desde que não seja imediatamente ao término do seu mandato, podendo ser:**
      - 2.2.2.1 **Aberta: em que há possibilidade de reeleição várias vezes, desde que não consecutivas e respeitados interstícios constitucionais, como acontece em 05 Estados americanos.**
      - 2.2.2.2 **Fechada em que há a possibilidade de reeleição uma única vez, desde que não consecutiva, não sendo encontrada esta hipótese entre os Estados americanos.**

<sup>86</sup> SÁNCHEZ, Ilka Tremínio. Las reformas a la reelección presidencial en América Latina. *In: Estudios Sociológicos* XXXI, n. 91, 2013.



### ANTÍGUA E BARBUDA

	<b>Constituição de 1981</b>
Qual a forma de governo? Monarquia ou República	Monarquia
Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo	Parlamentarismo
Se Presidencialismo, pode haver reeleição?	
Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário	Unitário

### ARGENTINA

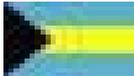
	<b>Constituição de 1994</b>
Qual a forma de governo? Monarquia ou República	República
Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo	Presidencialismo
Se Presidencialismo, pode haver reeleição?	Permitida, limitada, imediata e aberta <sup>87</sup>
Qual a Forma de	

<sup>87</sup> Constitución de la Confederación Argentina 1994: “Artículo 90. El Presidente y Vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un sólo período consecutivo. Si han sido reelectos, o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegido para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período”.



Estado? Federação ou Unitário	Federal
-------------------------------	---------

## BAHAMAS

	Constituição de 1973
Qual a forma de governo? Monarquia ou República	Monarquia
Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo	Parlamentarismo
Se Presidencialismo, pode haver reeleição?	Não se aplica
Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário	Unitário

## BARBADOS

	Constituição de 1966
Qual a forma de governo? Monarquia ou República	Monarquia
Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo	Parlamentarismo
Se Presidencialismo, pode haver reeleição?	Não se aplica
Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário	Unitário

## BELIZE



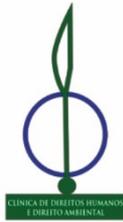
	<b>Constituição de 1981</b>
<b>Qual a forma de governo? Monarquia ou República</b>	Monarquia
<b>Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo</b>	Parlamentarismo
<b>Se Presidencialismo, pode haver reeleição?</b>	Não se aplica
<b>Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário</b>	Unitário <sup>88</sup>

## BOLÍVIA

	<b>Constituição de 2009</b>
<b>Qual a forma de governo? Monarquia ou República</b>	República
<b>Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo</b>	Presidencialismo
<b>Se Presidencialismo,</b>	Permitida, ilimitada <sup>89</sup>

<sup>88</sup> “MARTIN. Francisco. El Estado del mundo 2010: Anuário económico geopolítico Mundial. 1ª edição. Madrid: Akal, 2009.”

<sup>89</sup> A Constituição de 2009 previa: “Artículo 168. El periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera contínua”. A validade desta regra foi afirmada em referendo popular de 21 de fevereiro de 2016. Posteriormente, o Tribunal Constitucional Plurinacional da Bolívia, através da Sentença 0084/2017, declarou a possibilidade de reeleições imediatas sem limites sob o argumento da aplicação preferencial do artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos em relação ao artigo 168 da Constituição de 2009. Uma decisão anterior de 2013 já havia garantido a reeleição de Evo Morales para um terceiro mandato sob o argumento de que os mandatos anteriores a 2009 não seriam contabilizados devido à refundação do Estado boliviano. Com a decisão de 2017, abriu-se a possibilidade para o então presidente Evo Morales concorrer a um quarto mandato



<b>pode haver reeleição?</b>	
<b>Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário</b>	Unitário

**BRASIL**

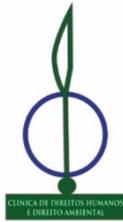
	<b>Constituição de 1988</b>
<b>Qual a forma de governo? Monarquia ou República</b>	República
<b>Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo</b>	Presidencialismo
<b>Se Presidencialismo, pode haver reeleição?</b>	Permitida, limitada, imediata e aberta. <sup>90</sup>
<b>Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário</b>	Federal

**CANADÁ**

	<b>Constituição de 1982</b>
<b>Qual a forma de governo? Monarquia ou República</b>	Monarquia
<b>Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou</b>	Parlamentarismo

consecutivo, o que de fato ocorreu em outubro de 2019. Sobre estas eleições pesaram graves acusações de fraude, o que desencadeou uma revolta popular e a renúncia de Evo Morales e vários apoiadores seus ocupantes de mandatos eletivos. As eleições marcadas para 2020 foram adiadas devido à pandemia de COVID-19.

<sup>90</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: “Art. 14, §5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.”



<b>Presidencialismo</b>	
<b>Se Presidencialismo, pode haver reeleição?</b>	Não se aplica.
<b>Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário</b>	Federal

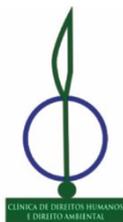
### CHILE

	<b>Constituição de 1980</b>
<b>Qual a forma de governo? Monarquia ou República</b>	República
<b>Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo</b>	Presidencialismo
<b>Se Presidencialismo, pode haver reeleição?</b>	Permitida, limitada, não imediata e aberta <sup>91</sup>
<b>Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário</b>	Unitário

### COLÔMBIA

	<b>Constituição de 1991</b>
<b>Qual a forma de governo? Monarquia ou República</b>	República
<b>Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo</b>	Presidencialismo
<b>Se</b>	

<sup>91</sup> Constitución Política de la República de Chile 1980: “Artículo 25. (...) El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cuatro años y no podrá ser reelegido para el período siguiente.”



<b>Presidencialismo, pode haver reeleição?</b>	Proibida <sup>92</sup>
<b>Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário</b>	Unitário

## COSTA RICA

	<b>Constituição de 1949</b>
<b>Qual a forma de governo? Monarquia ou República</b>	República
<b>Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo</b>	Presidencialismo
<b>Se Presidencialismo, pode haver reeleição?</b>	Permitida, limitada, imediata e aberta <sup>93</sup>
<b>Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário</b>	Unitário

<sup>92</sup> Na versão originária a Constituição colombiana proibia a reeleição para um período imediato, porém, em 2004, foi feita uma reforma constitucional (validada pela Corte Constitucional Colombiana em 2005) prevendo a possibilidade de um novo mandato consecutivo, o que em tese beneficiaria o então Presidente Álvaro Uribe. Assim, antes de 2015, previa a Constituição da Colômbia: “Artículo 197. Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos”. Houve uma reforma em 2015 proibindo a reeleição (Acto Legislativo nº 2/2015) que dispôs: “Artículo 197. No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio. La prohibición de la reelección solo podrá ser reformada o derogada mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente(...)”.

<sup>93</sup> Em 1969, houve uma reforma constitucional na Costa Rica que alterou o texto originário de 1949 e proibiu a reeleição presidencial. A partir da reforma o texto do artigo 132 passou a ter a seguinte redação: “Art. 132. No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente: 1) El que hubiera servido a la Presidencia en cualquier lapso dentro de los ocho años anteriores al período para cuyo ejercicio se verificare la elección, ni el Vicepresidente o quien lo sustituya, que la hubiere servido durante la mayor parte de cualquiera de los períodos que comprenden los expresados ocho años”. No entanto, a Sala Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, revendo posição anteriormente tomada em 2000, anulou esta reforma em 2003, por vício do procedimento adotado para a restrição de direitos fundamentais, permitindo a reeleição imediata de Oscar Arias (Acción de inconstitucionalidad 02-005494-0007-CO, Sentencia 2003-02771, de 4 de abril de 2003).



**CUBA**

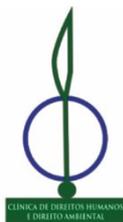
	<b>Constituição de 2019</b>
Qual a forma de governo? Monarquia ou República	República
Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo	Parlamentarismo
Se Presidencialismo, pode haver reeleição?	-Não se aplica
Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário	Unitário

**DOMINICA**

	<b>Constituição de 1978</b>
Qual a forma de governo? Monarquia ou República	República
Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo	Parlamentarista
Se Presidencialismo, pode haver reeleição?	Não se aplica
Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário	Unitário;

**EL SALVADOR**

	<b>Constituição de 1983</b>
Qual a forma de governo? Monarquia ou	República



<b>República</b>	
<b>Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo</b>	Presidencialismo
<b>Se Presidencialismo, pode haver reeleição?</b>	Permitida, limitada, não imediata e aberta <sup>94</sup>
<b>Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário</b>	Unitário

## EQUADOR

	<b>Constituição de 2008</b>
<b>Qual a forma de governo? Monarquia ou República</b>	República
<b>Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo</b>	Presidencialismo
<b>Se Presidencialismo, pode haver reeleição?</b>	Permitida, limitada, imediata e fechada <sup>95</sup>

<sup>94</sup> Dispõe a Constituição salvadorenha que “**Art. 88.**- La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es indispensable para el mantenimiento de la forma de gobierno y sistema político establecidos. La violación de esta norma obliga a la insurrección. **Art. 152.** No podrán ser candidatos a Presidente de la República: 1. El que haya des-empeñado la Presidencia de la República por más de seis meses, consecutivos o no, durante el período inmediato anterior, o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial. El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser Presidente o Vicepresidente de la República». **Art. 154.**- El período presidencial será de cinco años y comenzará y terminará el día primero de junio, sin que la persona que haya ejercido la Presidencia pueda continuar en sus funciones ni un día más. A Sala Constitucional da Corte Suprema de Justiça de El Salvador rejeitou a interpretação que permitiria reeleições imediatas e preservou o entendimento de reeleições não imediatas (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Inconstitucionalidad 163-2013, Sentencia definitiva del 25 de junio de 2014, § V.1).

<sup>95</sup> O Art. 144 dispunha: “La Presidencia o Presidente de la República permanecerá cuatro años en sus funciones y podrá ser reelecto por una sola vez. Em 2015, durante o mandato de Rafael Correa, uma reforma constitucional permitiu a reeleição indefinida. O referendo de 2018 proibiu a reeleição presidencial indefinida no Equador, restaurando o texto originário.



Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário	Unitário
---	----------

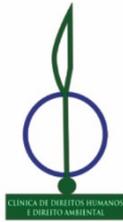
## ESTADOS UNIDOS

	Constituição de 1787
Qual a forma de governo? Monarquia ou República	República
Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo	Presidencialismo
Se Presidencialismo, pode haver reeleição?	Permitida, limitada, imediata e fechada <sup>96</sup> .
Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário	Federal

## GRENADA

	Constituição de 1973
Qual a forma de governo? Monarquia ou República	Monarquia;
Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo	Parlamentarismo;
Se Presidencialismo, pode haver reeleição?	Não se aplica;
Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário	Unitário

<sup>96</sup> Amendment 22 (1951). Section 1. No person shall be elected to the office of the President more than twice, and no person who has held the office of President, or acted as President, for more than two years of a term to which some other person was elected President shall be elected to the office of the President more than once.



**GUATEMALA**

	<b>Constituição de 1993</b>
<b>Qual a forma de governo? Monarquia ou República</b>	República
<b>Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo</b>	Presidencialismo
<b>Se Presidencialismo, pode haver reeleição?</b>	Proibida <sup>97</sup>
<b>Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário</b>	Unitário.

<sup>97</sup> Dispõe o Artigo 187 da Constituição guatemalteca: "Art. 187. - Prohibición de reelección. La persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso. La reelección o la prolongación del período presidencial por cualquier medio, son punibles de conformidad con la ley. El mandato que se pretenda ejercer será nulo." Entretanto, a interpretação da possibilidade (ou não) de reeleições presidenciais já passou por várias modificações. O Parecer Consultivo do Tribunal Constitucional no arquivo 212-89 é a primeira decisão que examina o escopo da proibição do artigo 186 da Constituição. O Congresso da República solicitou o referido parecer perante a iminente candidatura do ex-governante de fato, Efraín Ríos Montt, e a possibilidade da candidatura de Raquel Blandón Sandoval de Cerezo, esposa do presidente constitucional daquele momento. O critério do Tribunal era rigoroso e nenhum deles poderia ser candidato. O Sr. Ríos Montt solicitou o registro no ano seguinte, e o Tribunal Constitucional indicou que Ríos Montt era inelegível porque não possuía o título legal para acessar uma posição por proibição categórica. Em 4 de março de 1991, o Sr. Ríos Montt foi à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A Comissão declarou a petição individual inadmissível, considerando relevante "o contexto do direito constitucional guatemalteco e internacional em que [a] condição de inelegibilidade está localizada e que esta é a dimensão apropriada para a análise da aplicabilidade da Convenção. Em 2003, o Sr. Rios Monte tentou se tornar presidente novamente, mas desta vez o Tribunal permitiu que ele se registrasse como candidato à Presidência da República na sentença de apelação no caso 1089-2003. Ríos Montt foi derrotado nas eleições. Posteriormente, o Tribunal considerou que a sentença no arquivo 1089-2003 carecia de "efeito jurídico absolutamente vinculativo", considerando que a referida decisão havia interpretado erroneamente o artigo 186 e que havia se separado indevidamente dos critérios dos arquivos 281-90 e 212-89.



**GUIANA**

	<b>Constituição de 1980</b>
Qual a forma de governo? Monarquia ou República	República
Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo	Parlamentarismo;
Se Presidencialismo, pode haver reeleição?	Não se aplica
Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário	Unitário

**HAITI**

	<b>Constituição de 1987</b>
Qual a forma de governo? Monarquia ou República	República
Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo	Parlamentarismo
Se Presidencialismo, pode haver reeleição?	Não se aplica
Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário	Unitário.

**HONDURAS**



	<b>Constituição de 1982</b>
Qual a forma de governo? Monarquia ou República	República
Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo	Presidencialismo
Se Presidencialismo, pode haver reeleição?	Permitida, ilimitada <sup>98</sup>
Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário	Unitário

#### JAMAICA

	<b>Constituição de 1962</b>
Qual a forma de governo? Monarquia ou República	Monarquia
Qual o Sistema de Governo?	Parlamentarismo

<sup>98</sup>A Constituição hondurenha em seu Artigo 4º. prevê: “La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación. La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es obligatoria. La infracción de esta norma constituye delito de traición a la Patria”. O Artigo 239, por sua vez, determina que: “El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser Presidente o Designado. El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos, y quedarán inhabilitados por (10) diez años para el ejercicio de toda función pública”. A pesar da clareza dessas normas, em 2015, a Sala Constitucional da Suprema Corte de Justiça declarou inaplicáveis os dispositivos citados, dentre outros dispositivos constitucionais e legais que formavam uma barreira contra a reeleição presidencial, o que favoreceu ao Presidente Juan Orlando Hernández postular novamente sua candidatura à Presidência da República (Sentença RI-1343-14). Nesta decisão, a Sala Constitucional invocou o princípio da aplicação da norma mais favorável para justificar o afastamento da proibição constitucional e aplicação do artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, sob o argumento de que a reeleição presidencial é um direito humano.



<b>Parlamentarismo ou Presidencialismo</b>	
<b>Se Presidencialismo, pode haver reeleição?</b>	<b>Não se aplica</b>
<b>Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário</b>	Unitário

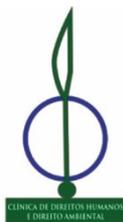
### MÉXICO

	<b>Constituição de 1917</b>
<b>Qual a forma de governo? Monarquia ou República</b>	República;
<b>Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo</b>	Presidencialismo
<b>Se Presidencialismo, pode haver reeleição?</b>	Proibida <sup>99</sup> ;
<b>Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário</b>	Federal

### NICARÁGUA

	<b>Constituição de 1987</b>
<b>Qual a forma de governo? Monarquia ou República</b>	república
<b>Qual o Sistema de Governo?</b>	Presidencialismo

<sup>99</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "Art. 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.";



<b>Parlamentarismo ou Presidencialismo</b>	
<b>Se Presidencialismo, pode haver reeleição?</b>	Permitida, ilimitada <sup>100</sup>
<b>Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário</b>	Unitário

## PANAMÁ

	<b>Constituição de 2004</b>
<b>Qual a forma de governo? Monarquia ou República</b>	República
<b>Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo</b>	Presidencialismo
<b>Se Presidencialismo, pode haver</b>	Permitida, limitada, não imediata e aberta <sup>101</sup>

<sup>100</sup> O Artigo 147 a) da Constituição nicaragüense, reformado pelo Legislativo, estabelece a proibição de reeleição nos termos seguintes: “El que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la Presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente, ni el que la hubiere ejercido por dos períodos presidenciales; b) el Vicepresidente de la República o el llamado a reemplazarlo, si hubiere ejercido su cargo o el de Presidente en propiedad durante los doce meses anteriores a la fecha en que se efectúa la elección para el período siguiente”. No entanto, a Sala Constitucional da Suprema Corte de Justiça da Nicarágua decidiu, mediante a Sentença 504 de 2009, declarar inaplicáveis os artigos 147 e 148 da Constituição, o que habilitou o Presidente Daniel Ortega (assim como o vice-presidente, prefeitos e vice-prefeitos) para reeleições consecutivas ilimitadas. A Sala Constitucional invalidou as restrições constitucionais à reeleição presidencial que haviam sido inseridas por meio de reforma legislativa, contrariando decisões anteriores do mesmo órgão jurisdicional.

<sup>101</sup> A Constituição do Panamá dispõe no Artigo 178: “Los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidente y Vicepresidente de la República no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes. Todavía, esta disposición constitucional já sofreu tentativas de reforma. A primeira ocorreu em 1998, quando o ex-presidente Ernesto Pérez Balladares propôs a reeleição imediata, sem possibilidade de reeleição subsequente, mas foi rejeitado em um referendo. A segunda tentativa foi feita em 2011, a qual alteraria a Constituição para permitir a reeleição imediata ilimitada, mas não obteve os votos necessários para concluir o processo de reforma constitucional.



reeleição?	
Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário	Unitário

## PARAGUAI

	<b>Constituição de 1992</b>
Qual a forma de governo? Monarquia ou República	República
Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo	Presidencialismo
Se Presidencialismo, pode haver reeleição?	Proibida <sup>102</sup> ;
Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário	Unitário

## PERU

	<b>Constituição de 1993</b>
Qual a forma de governo? Monarquia ou República	República
Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo	Presidencialismo
Se Presidencialismo,	Permitida, limitada, não imediata e aberta <sup>103</sup>

<sup>102</sup> Constitución de la República del Paraguay. “Artículo 229. El Presidente de la República y el Vicepresidente durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso.”

<sup>103</sup> Originalmente, a Constituição peruana de 1993, elaborada durante o primeiro mandato de Alberto Fujimori e após o autogolpe de 1992, permitia a reeleição imediata com um mandato de



pode haver reeleição?	
Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário	Unitário

### REPÚBLICA DOMINICANA

	Constituição de 2010
Qual a forma de governo? Monarquia ou República	República
Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo	Presidencialismo
Se Presidencialismo, pode haver reeleição?	Permitida, limitada, imediata e fechada <sup>104</sup>
Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário	Unitário

### SÃO CRISTOVÃO E NÉVIS

	Constituição de 1983
---	----------------------

cinco anos, o que justificaria sua reeleição imediata. Sob o pretexto de estar sob uma nova ordem constitucional Alberto Fujimori concorreu a sua própria reeleição em 1995 como se fosse o primeiro mandato constitucional a partir da Carta de 1993, o que lhe permitiria uma reeleição. As leis nº 26.654 e nº 26.657 de 1996 validaram esta interpretação que não pode ser declarada inconstitucional pelo Tribunal Constitucional do Peru por que 4 de seus seis magistrados se declararam impedidos por haver adiantado suas opiniões (Sentença nº 322/1997). A segunda reeleição presidencial de Alberto Fujimori foi em 2000 e seu mandato transcorreu de 28 de julho a 20 de novembro de 2000, quando renunciou. Atualmente, após a reforma introduzida pela lei nº 27.365, de 25 de novembro de 2000, determina o Artigo 112 da Constituição do Peru que: "El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones".

<sup>104</sup> Constitución de la República Dominicana: "Artículo 124.- [...] El Presidente o la Presidenta de la República podrá optar por un segundo período constitucional consecutivo y no podrá postularse jamás al mismo cargo ni a la Vicepresidencia de la República.";



Qual a forma de governo? Monarquia ou República	Monarquia
Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo	Parlamentarismo
Se Presidencialismo, pode haver reeleição?	Não se aplica
Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário	Federal

**SANTA LÚCIA**

	Constituição de 1978
Qual a forma de governo? Monarquia ou República	Monarquia
Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo	Parlamentarismo
Se Presidencialismo, pode haver reeleição?	Não se aplica
Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário	Unitário

**SÃO VICENTE E AS GRANADINAS**

	Constituição de 1979
Qual a forma de governo? Monarquia ou República	Monarquia



Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo	Parlamentarismo
Se Presidencialismo, pode haver reeleição?	Não se aplica
Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário	Unitário

#### SURINAME

	Constituição de 1987
Qual a forma de governo? Monarquia ou República	República
Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo	Parlamentarismo
Se Presidencialismo, pode haver reeleição?	Não se aplica
Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário	Unitário

#### TRINDADE E TOBAGO

	Constituição de 1980
Qual a forma de governo? Monarquia ou República	República
Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou	Parlamentarismo



<b>Presidencialismo</b>	
<b>Se Presidencialismo, pode haver reeleição?</b>	Não se aplica
<b>Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário</b>	Unitário

### URUGUAI

	<b>Constituição de 1967</b>
<b>Qual a forma de governo? Monarquia ou República</b>	República
<b>Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo</b>	Presidencialismo
<b>Se Presidencialismo, pode haver reeleição?</b>	Permitida, limitada, não imediata e aberta <sup>105</sup>
<b>Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário</b>	Unitário

### VENEZUELA

	<b>Constituição de 199</b>
<b>Qual a forma de governo? Monarquia ou República</b>	República;
<b>Qual o Sistema de Governo? Parlamentarismo ou Presidencialismo</b>	Presidencialismo;

<sup>105</sup> Constitución de la República Oriental del Uruguay: “Artículo 152.- El Presidente y el Vicepresidente durarán cinco años en sus funciones, y para volver a desempeñarlas se requerirá que hayan transcurrido cinco años desde la fecha de su cese”;



Se Presidencialismo, pode haver reeleição?	Permitida, ilimitada <sup>106</sup>
Qual a Forma de Estado? Federação ou Unitário	Federal

### 3. PRIMEIRA QUESTÃO DE ADMISSIBILIDADE: ASPECTOS DA COMPETÊNCIA RATIONE MATERIAE

Na presente seção, serão analisados os critérios de admissibilidade formulados pela Corte para apreciação de uma demanda de parecer consultivo. Com efeito, o escopo do texto é identificar se os critérios apontados se encontram devidamente preenchidos na solicitação referente ao abuso da figura da reeleição presidencial indefinida no contexto do sistema interamericano de direitos humanos realizada pelo Estado da Colômbia.

A função consultiva da Corte é regulamentada pelo Artigo 64 da Convenção e tem como objetivo primordial prover aos Estados da Organização dos Estados Americanos (OEA) a interpretação da Corte sobre “toda disposição, concernente à proteção dos direitos humanos, de qualquer tratado internacional aplicável aos Estados americanos”<sup>107</sup>. É essencial ressaltar, nesse primeiro momento, que a função consultiva da Corte foi criada com o intuito de “ajudar os Estados e órgãos a cumprir e a aplicar tratados em matéria de Direitos Humanos, sem submetê-los ao formalismo e ao sistema de sanções que caracteriza o processo contencioso”<sup>108</sup>.

Essas demandas consultivas, contudo, devem obedecer a uma série de critérios de admissibilidade para serem apreciadas pela Corte. Os primeiros requisitos a se destacar são: a) o requisito formal de especificar as disposições que devem ser interpretadas; b) a competência *ratione personae*; c) a competência sobre os instrumentos regionais e internacionais envolvidos; d) a

<sup>106</sup> Dispunha o Artigo 230 da Constituição da Venezuela: “El período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido, de inmediato y por una sola vez, para un período adicional”. Em 2009, durante o mandato de Hugo Chávez, com a Emenda Constitucional do Artigo 230 e dos Artigos 160, 162, 174 e 192, aprovada por referendo, passou a ser permitida a reeleição sem limites (indefinida) na Venezuela, para o cargo de Presidente da República e todos os demais cargos de eleição popular. Após o processo de emenda e referendo, o Artigo 230 passou a ter a seguinte redação: “El período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido”.

<sup>107</sup> Corte IDH. “Otros Tratados” Objeto de la Función Consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1, párr. no. 52.

<sup>108</sup> Corte IDH. Restricções a pena de morte (arts. 4.2, 4.4. Convenção Interamericana de Direitos Humanos), Opinión consultiva OC-3/83 de 8 de setembro de 1983. Serie A No. 3, párr. no. 43.



procedência da solicitação de opinião consultiva e e) o requisito formal de formular as perguntas com precisão e as interpretações jurídicas de interesse geral subjacentes<sup>109</sup>. A análise do texto disposto na solicitação permite concluir que esses critérios foram atendidos pelo parecer solicitado pelo Estado da Colômbia.

Contudo, além desses critérios, a Corte também estabeleceu, a partir de sua jurisprudência, quais matérias poderiam ou não ser abordadas em um pedido de Parecer Consultivo. Assim, esse Tribunal entende que uma solicitação:

- a) Não deve encobrir um caso contencioso ou pretender obter prematuramente um pronunciamento sobre um tema ou assuntos que poderia eventualmente ser submetido à Corte através de um caso contencioso;
- b) não deve utilizar-se como mecanismo para obter um pronunciamento indireto de um assunto em litígio ou controvérsia a nível interno;
- c) *não deve ser utilizada como um instrumento de um debate político interno*;
- d) não deve abarcar, em forma exclusiva, temas sobre os quais a Corte já tenha se pronunciado em sua jurisprudência e e) não deve procurar a resolução de questões de fato, mas sim buscar desentranhar o sentido, propósito e razão das normas internacionais sobre direitos humanos<sup>110</sup>

Afasta-se a aplicação dos critérios das letras “a” e “b” por configurar-se em hipóteses remotas, por ora, não evidentes. O critério da letra “d” também não parece aplicável, à primeira vista, embora esta H. Corte já tenha se pronunciado em duas ocasiões sobre o artigo 23 da Convenção Americana (Caso Yatama e Caso Castañeda Gútman), ainda não o fez nos termos propostos acerca do abuso da figura da reeleição presidencial indefinida. Por fim, o critério da letra “e” é igualmente afastado, tendo em vista que a articulação das perguntas formuladas visa uma interpretação das normas elencadas na solicitação de parecer consultivo proposta pelo Estado da Colômbia e não uma mera análise de fatos.

O critério da letra “c” foi destacado por aparentar um primeiro impasse para a admissibilidade do pedido. Em termos gerais, o sentido das perguntas formuladas pelo Estado da Colômbia conduziria a Corte a pronunciar-se sobre qual seria o modelo ideal de sistema eleitoral dentro do contexto dos regimes presidencialistas democráticos americanos. Abre-se, então, espaço para utilização desse pronunciamento como instrumento para debate político interno em países onde a conjuntura suscita controvérsias internas acerca da questão da reeleição presidencial indefinida. É sobre esta questão que se passa a discorrer.

<sup>109</sup> Corte IDH. *La Institución del Asilo y su Reconocimiento como Derecho Humano en el Sistema Interamericano de Protección (Interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018. Serie A No. 1. Párr. 23

<sup>110</sup> *Ibidem.*, párr. 46



Quando, a partir da década de 1990, abriram-se as discussões em vários Estados americanos para efetuar reformas constitucionais, a fim de se introduzir a possibilidade de reeleições presidenciais, ainda que com limitadores, evidenciou-se o viés estritamente político do debate dessa matéria. Mais tarde, já nos anos 2000, quando outra onda reelecionista avançou sobre os Estados americanos para introduzir a figura da reeleição presidencial, desta feita, indefinida, seja por meio de reformas constitucionais, seja com o apoio em decisões de tribunais constitucionais, o caráter político da discussão restou mais evidente ainda. Por essa razão, é de se ter extrema cautela ao se examinar o tema da reeleição presidencial indefinida para não se cair na armadilha do debate apaixonado por uma posição política, ainda que democrática.

Desse panorama, detalhado nas tabelas do item 2 da seção 2 deste escrito, infere-se que, quando houve reformas constitucionais ou decisões judiciais para introdução da figura da reeleição presidencial, inclusive indefinida, as instituições democráticas estavam em funcionamento. Em outras palavras, ao contrário dos golpes de Estado ocorridos na América Latina no século XIX e meados do século XX, o afã continuísta era logrado com o fechamento do Poder Legislativo e a cooptação do Poder Judiciário. Porém, o que se observa contemporaneamente, é o trâmite regular de reformas constitucionais, convocações de referendos com fortes apelos demagógicos e o aval de decisões de cortes constitucionais embasadas em argumentos de direitos humanos, para respaldar a perpetuação de grupos políticos no poder.

Nota-se que através de processos (legislativos ou judiciais) formalmente democráticos, um ex-presidente da república pleiteia um novo mandato, mesmo com proibição constitucional expressa de reeleição para voltar ao jogo político, ou ainda, um presidente da república no exercício do mandato operam manobras lícitas, mas de questionável legitimidade, para permanecer e perpetuar-se no poder.

Sustentamos, por conseguinte, que a reeleição presidencial indefinida como tem se apresentado atualmente na América Latina, não é formalmente antidemocrática, pois os elementos mínimos de eleições periódicas, sufrágio universal e voto secreto são, repita-se, formalmente, garantidos aos cidadãos. Por isso, entendemos que as perguntas formuladas pelo Estado da Colômbia precisam ser respondidas pelo viés da legitimidade da perpetuação do chefe do Poder Executivo no exercício da função de presidente dentro da lógica de um governo republicano. É neste ponto que, ao nosso ver, situa-se a abusividade da figura da reeleição presidencial indefinida.

Para demonstrar os limites da abordagem meramente calcada no princípio democrático, desenvolveremos os seguintes aspectos: (1) a diversidade de sistemas de governo existentes nos países americanos não permite a determinação *a priori* de um sistema específico de governo mais

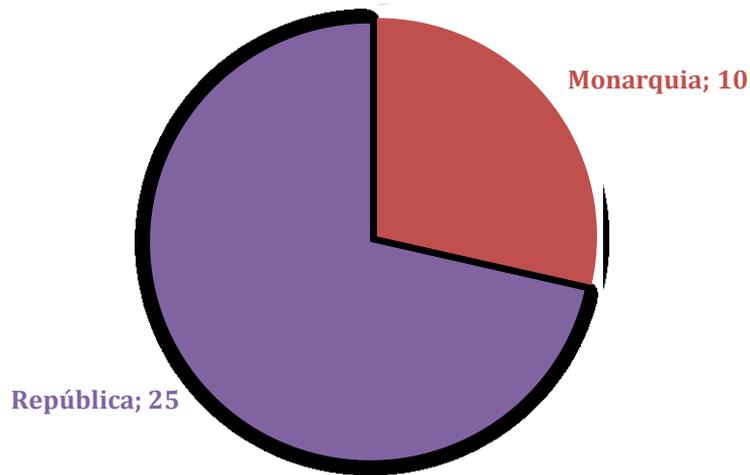


adequado ao exercício da democracia; (2) a Corte IDH não definiu, em sua jurisprudência, nenhuma forma específica de exercício da democracia, assim como (3) nenhum outro documento de Direito Internacional considerado no âmbito da proteção dos direitos humanos nos Estados americanos revela tal predileção por um determinado sistema político, desde que democrático. Por fim, (4) a relação dos países com suas determinações políticas e formas eleitorais não pode ser matéria de regulamentação por parte da legislação internacional, uma vez que a heterogeneidade de configurações existentes nos Estados americanos quanto a suas disposições de direito interno não pode ser subsumida a uma ordem específica. Passar-se-á, a seguir, à análise de cada um desses pontos.

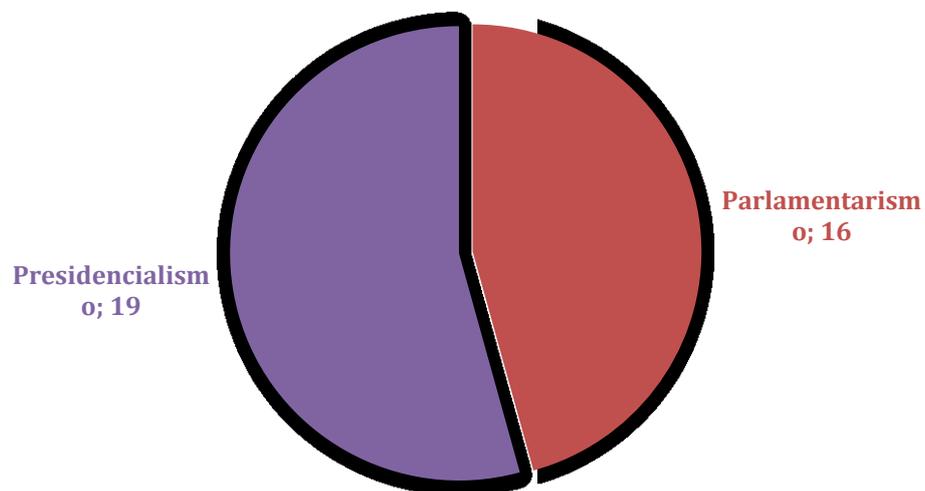
### **3.1 Da Diversidade de Sistemas Políticos nos Estados Americanos**

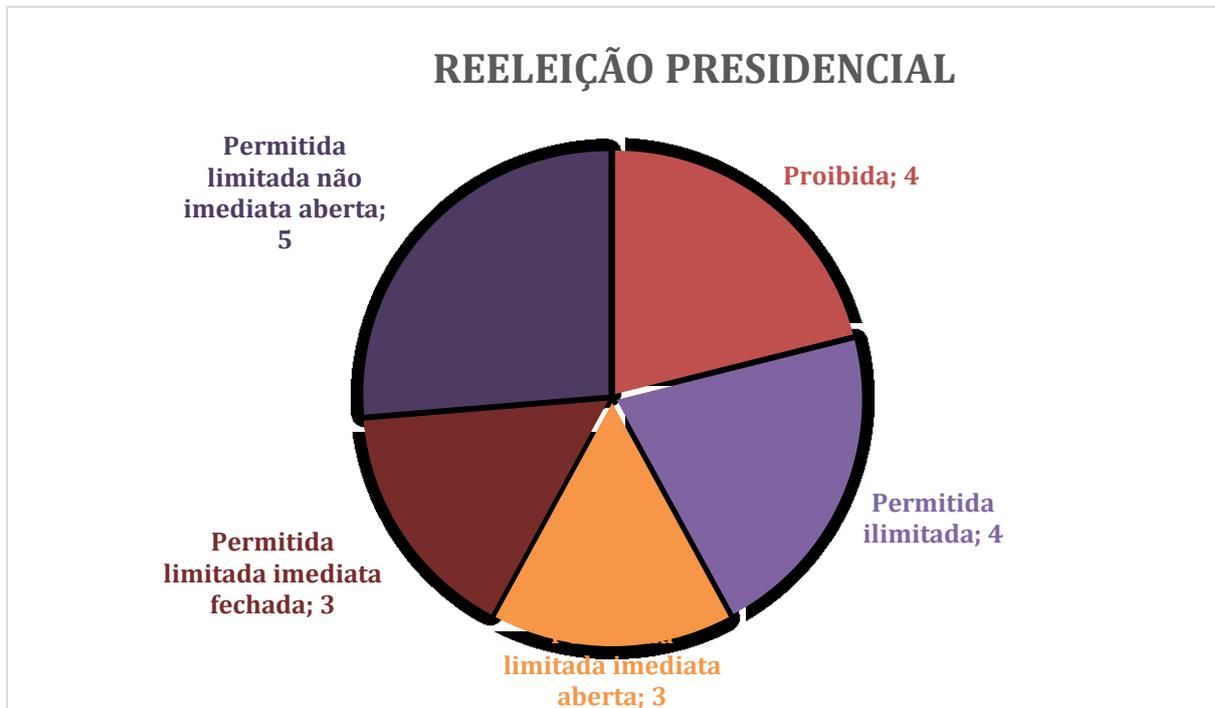
A título de introdução, é primordial reiterar a diversidade de sistemas políticos existentes no contexto dos países americanos. Conforme demonstram os gráficos a seguir expostos, elaborados com base nas informações apresentadas na parte 2.2 da seção anterior, 19 Estados da região adotam o presidencialismo, contrastando com 16 que têm o parlamentarismo como sistema de governo. Não obstante a constatação de que apenas 54% dos Estados americanos adotam o presidencialismo, a multiplicidade de disposições de sistemas políticos se torna ainda mais pujante ao se averiguar o fato de que não há a preponderância de uma forma específica de organização da reeleição no sistema presidencialista: desde reeleições proibidas (em 3 países do total de 19), até permitidas ilimitadas (em 4 países do total de 19). Assim, a heterogeneidade das disposições de direito interno concernentes à organização dos sistemas políticos no contexto americano mostra-se evidente.

### FORMA DE GOVERNO



### SISTEMA DE GOVERNO





### **3.2 Da Jurisprudência do Sistema Interamericano em face da Autonomia na Organização Político-Institucional dos Estados**

É justamente a pluralidade de desenhos político-institucionais existentes nos países americanos que impossibilita um pronunciamento em abstrato acerca da compatibilidade ou não dos sistemas de governo com a Convenção Americana. Em sentido semelhante ao pronunciamento da Corte a partir da resolução de rechaço de solicitação de parecer consultivo de 29 de maio de 2018, referente às implicações das garantias do devido processo legal e o princípio da legalidade no contexto de julgamentos políticos, é possível compreender como os desenhos político-institucionais referentes aos processos eleitorais dos países americanos respondem “às necessidades e à experiência constitucional de cada sociedade e necessitam de uma análise detalhada de sua compatibilidade com a Convenção Americana”<sup>111</sup>. Conseqüentemente, a “pluralidade de desenhos constitucionais [...] dificulta significativamente reduzir a um mínimo comum os estandartes interamericanos<sup>112</sup>” sobre a figura da reeleição presidencial abstratamente.

<sup>111</sup> Corte IDH. Rechazo de la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de mayo de 2018, párr. 17.

<sup>112</sup> Ibidem., párr. 14.



Como visto nas seções antecedentes deste escrito, as disposições acerca do exercício do presidencialismo – um sistema de governo determinado pela identidade constitucional de cada Estado – não estão aprioristicamente relacionadas ao princípio democrático ao ponto de poder-se estabelecer um formato ideal de organização do presidencialismo imanente ao princípio democrático constante das normas depreendidas da Convenção Americana ou dos demais tratados e documentos de Direito Internacional que regulam a sociedade internacional no âmbito americano.

Segundo o entendimento desta H. Corte Interamericana de Direitos Humanos, os direitos políticos não são absolutos e podem sofrer restrições para além do disposto no segundo inciso do artigo 23. O conteúdo disposto nesse inciso tem, segundo o órgão, “como propósito único – à luz da Convenção em seu conjunto e de seus princípios essenciais – evitar a possibilidade de discriminação contra indivíduos no exercício de seus direitos políticos”<sup>113</sup>.

Essas restrições devem, contudo, estar previstas em lei, perseguir um fim legítimo e cumprir com os requisitos de idoneidade, necessidade e proporcionalidade, de forma que suas ingerências não sejam abusivas ou arbitrarias<sup>114</sup>. Ademais, no caso *Castañeda Gutman vs México*, esta Honorable Corte IDH reconheceu, inclusive, como necessárias as restrições dispostas na lei mexicana para organizar o processo eleitoral e garantir o acesso dos cidadãos ao exercício do poder público em condições de igualdade e de maneira eficaz<sup>115</sup>.

A obrigação dos Estados americanos é, nesse sentido, a de “prover medidas eficazes para garantir a realização de processos eleitorais adequados”<sup>116</sup>, reconhecendo a “dimensão social dos direitos políticos, pois o direito a ser eleito em eleições periódicas e autênticas envolve o direito à participação política”<sup>117</sup>. Dessa maneira, “a Convenção protege os elementos essenciais da democracia, entre os quais se encontra o acesso ao poder e o exercício com sujeição ao Estado de Direito”<sup>118</sup>.

<sup>113</sup> Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 155

<sup>114</sup> Corte IDH. *Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 168. *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 145.

<sup>115</sup> Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 183.

<sup>116</sup> Corte IDH. *Caso Pacheco León y otros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de noviembre 2017. Serie C No. 3424. Párr. 158

<sup>117</sup> Ibidem

<sup>118</sup> Corte IDH. *Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 21345. Párr. 172



Não distante disso, é importante mencionar o entendimento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos no caso *Ríos Montt vs Guatemala*. Na análise do caso, a Comissão evocou o artigo 32 da Convenção Americana para justificar a importância de se levar em consideração o histórico das disposições constitucionais dadas aos direitos políticos nos países americanos para interpretação adequada do artigo 23 da Convenção. Conseqüentemente, reconheceu como inadmissível a petição por identificar como essencial à Constituição guatemalteca a restrição disposta nos artigos que impediam a postulação do senhor Ríos Montt à presidência do país<sup>119</sup>. O entendimento da Comissão torna explícita a primazia dada ao Direito Interno para a definição dos sistemas políticos adotados em cada caso.

### **3.3 Da Fundamentalidade do Princípio Democrático nos Instrumentos Interamericanos**

Uma informação importante retirada do informe da Comissão no caso mencionado é a existência do Tratado Geral de Paz e Amizade assinado pelos países Honduras, Nicarágua, Costa Rica, El Salvador e República da Guatemala em 1923. Apesar de não estar mais vigente<sup>120</sup>, o documento fornece um bom exemplo do princípio de autodeterminação e não intervenção em matéria de organização política dos Estados americanos.

A partir do tratado, plantou-se a condição de inelegibilidade pela qual as partes contratantes se obrigaram a reconhecer que governos de nenhuma das cinco repúblicas poderiam surgir por golpe de Estado. Além disso, chefes de um possível golpe ou revolução (e seus consanguíneos), ou quem quer que tenha tido alto mando militar imediatamente, antes, ou durante a ruptura democrática não poderiam vir a postular-se à presidência<sup>121</sup>. Firmaram, portanto, o compromisso de incluir em suas Constituições o princípio de não-reeleição em conformidade com os princípios jurídicos da relação internacional e do compromisso da defesa comum da consolidação da democracia da região<sup>122</sup>.

Um exemplo contemporâneo de um documento dessa natureza é a Carta Democrática Interamericana, criada para reforçar os instrumentos que abordavam a matéria da Democracia representativa nos países da OEA em 11 de setembro de 2001 na cidade de Lima no Peru. A Carta tem como função primordial a regulação e perpetuação dos regimes democráticos, constituindo um compromisso coletivo dentro da organização. Não restringindo a preocupação dos Estados às formalidades, a Carta estipulou diversos objetivos a serem alcançados quanto aos direitos coletivos dos cidadãos.

<sup>119</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso 10.804, Ríos Montt v. Guatemala, Informe No. 30/93, párr. 34.

<sup>120</sup> Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/f-46.html>. Acesso em 25/06/2020.

<sup>121</sup> Ibidem., párr. 27

<sup>122</sup> Ibidem., párr. 28



O pleno exercício dos direitos humanos é estipulado, na Carta, como fundamental para a construção da democracia representativa. O documento consolida o aspecto basilar da democracia representativa para a consolidação do Estado de Direito e regimes constitucionais dos Estados Membros da Organização dos Estados Americanos (art. 2º). Além disso, reconhece a participação permanente, ética e responsável dos cidadãos em um marco de legalidade, como pressuposto para consolidação de um regime democrático, em consonância com a ordem constitucional de cada país.

Não obstante, menciona possíveis rupturas da ordem democrática ou alteração da ordem constitucional que afetem gravemente a ordem democrática de um Estado membro, em seus artigos 19 e 20. Dispõe, dessa maneira, que, nesses casos, figurará como um obstáculo insuperável à participação do país em uma série de reuniões e espaços destinados à discussão acerca do Direito Internacional, além da possibilidade de convocação do Conselho Permanente como estratégia de normalização da institucionalidade democrática. Subsuma-se do mencionado a relevância da viabilização do exercício da democracia no sistema interamericano.

A leitura conjunta com a Carta Democrática dos Estados Americanos (OEA), permite depreender que o compromisso firmado pelos países americanos está restrito ao exercício da democracia representativa, em detrimento do estabelecimento de um sistema político específico, ou ainda, de um modo de reeleição presidencial específico. Na carta da OEA, a democracia representativa é reconhecida como “condição indispensável para a estabilidade, a paz, e o desenvolvimento da região” (§ 3º do preâmbulo). A partir dessa afirmação, firma-se um dos propósitos fundamentais dos Estados: “promover e consolidar a democracia representativa respeitando o princípio de não-intervenção” (art. 2.b.).

Seguindo essa tônica, a Carta firma como seus princípios, entre outros, o “respeito à personalidade, soberania e independência dos Estados” (art. 3.b.), e o direito de “escolher, sem ingerências externas, seu sistema político, econômico e social, bem como de organizar-se da maneira que mais lhe convenha” possuindo como dever “não intervir nos assuntos de outros Estados” (art. 3.e.). Do mesmo modo, reitera a importância do direito de cada Estado “desenvolver, livre e espontaneamente, a sua vida cultural, política e econômica” (art. 17) não possuindo o direito de “intervir, direta ou indiretamente [...] nos assuntos internos ou externos de qualquer outro [Estado]. Este princípio exclui não somente a força armada, mas também qualquer outra forma de interferência ou de tendência atentatória à personalidade do Estado e dos elementos políticos, econômicos e culturais que o constituem” (art. 19).

O aspecto da autodeterminação e da não-intervenção é latente na leitura sistemática da Carta da OEA. Sem embargo, o posicionamento não é isolado:



o próprio posicionamento deste E. Tribunal no Caso Castañeda Gutman vs México, explicita como os sistemas políticos instituídos nos países dependem “das normas que regulam os direitos políticos tanto no âmbito universal como no regional, e das interpretações autorizadas pelos órgãos de como deve ser sua aplicação”<sup>123</sup>. Dito de outra maneira, *não há* o estabelecimento, por parte da Convenção Americana, de “*uma modalidade específica ou um sistema eleitoral particular mediante o qual os direitos a ser votado e eleito devem ser exercidos*”<sup>124</sup>.

No que tange à Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, esta, no rol dos artigos XX, XXI e XXII, firma o compromisso dos Estados Americanos de garantia dos direitos de sufrágio e de ser eleito, de reunião e de associação, reconhecidos conjuntamente por esta Honorable Corte IDH como pressupostos para o exercício do “jogo democrático”<sup>125</sup>. A Declaração afirma, ainda, em seu artigo XXVII, o desenvolvimento do princípio democrático como um dos limitadores do exercício dos Direitos do Homem. Ademais, parte do pressuposto de que as “constituições nacionais reconhecem que as instituições jurídicas e políticas [...] têm como finalidade principal a proteção dos direitos essenciais do homem” (§1º da resolução da XI Conferência Internacional Americana), não especificando a forma a ser adotada pelas mencionadas instituições políticas e jurídicas.

### **3.4 Dos Limites à Competência em Razão da Matéria: as Fronteiras entre o Direito Interno e o Direito Internacional**

Os aspectos trabalhados anteriormente possibilitam, ainda, a sugestão de um outro aspecto não abarcado pelo critério de admissibilidade exposto na letra “c” até aqui analisado. Nos casos em que o sistema político interno está bem estabelecido e não há divergências quanto ao seu exercício, como é possível considerar procedente a intervenção de um órgão internacional na determinação política própria aos Estados? Não estaria essa intervenção indo de encontro ao desenvolvimento próprio da identidade constitucional dos países?

Nesse sentido, sugere-se um critério “f” de admissibilidade neste escrito: *as modificações, limitações, proibições, restrições ou outras disposições que versem sobre a organização dos sistemas eleitorais dos países americanos devem respeitar às determinações de Direito Interno dos Estados Americanos, de acordo com sua história, cultura e política, não devendo encontrar entraves*

<sup>123</sup> Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 162

<sup>124</sup> Ibidem, par. 149

<sup>125</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 160.



*a priori nas normas de Direito Internacional, a menos que sejam violadoras do princípio democrático em sentido formal e material.*

Nesse sentido, a democracia se estabelece como um princípio, uma regra geral imanente aos Estados americanos. O sistema internacional “postula as regras gerais, que os Estados pormenorizam em sua legislação. Isso quer dizer que os Estados *gozam* de certa liberdade legislativa acerca de tais matérias”<sup>126</sup>. Determinada matéria, quando considerada “*realmente essencial à autodeterminação* da comunidade estatal cai no ‘domínio reservado’ desta, porque o contrário conduziria à sua destruição, objetivo jamais visado pelo Direito internacional.”<sup>127</sup>.

A ampla variação histórica dos temas versados pelo Direito Internacional<sup>128</sup> e a interpenetração das esferas das capas de validade material proporcionada pelos acontecimentos do século XX (sendo a consideração do indivíduo enquanto sujeito de Direito Internacional e, portanto, a humanização deste ramo jurídico<sup>129</sup>) não devem ser confundidas com o objetivo dos dispositivos interamericanos criados para proporcionar o pleno exercício dos direitos humanos. Em outras palavras, o exercício da democracia como um princípio norteador não deve ser reduzido à determinação prévia de uma forma específica de seu exercício que não respeite a determinação própria aos Estados americanos.

Nesse sentido, é possível concluir a opção por uma admissibilidade parcial da solicitação de Parecer Consultivo. Essa opção decorreria de dois fatores trabalhados no decorrer do texto: em primeiro lugar, e já tendo sido reconhecido pela Corte, está a improcedência de pareceres consultivos que sejam utilizados como instrumento de debate político interno com o fim de afetar o processo legislativo próprio aos Estados<sup>130</sup> – sendo a organização dos sistemas políticos uma questão de Direito Interno, e não de Direito Internacional.

Em segundo lugar, e derivada da primeira constatação, está a separação entre as capas de validade material do *Jus Gentium* e do Direito Doméstico: ao pronunciar-se estritamente sobre a procedência ou não de

<sup>126</sup> BOSON, Gerson de Britto Mello. *Direito Internacional Público: o Estado do Direito das Gentes*. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 170

<sup>127</sup> *Ibidem.*, p. 169

<sup>128</sup> KOLB, Robert. *Le domaine matériel du droit international : esquisses sur les matières régies par le droit international public à travers l'histoire*. In: Kohen, Marcelo, Kolb, Robert & Tehindrazanarivelo, D.L. *Perspectives of International Law in the 21st Century = Perspectives du droit international au 21e siècle* : Liber Amicorum Professor Christian Dominicé in honour of his 80th birthday. Leiden : M. Nijhoff, 2012. p. 51

<sup>129</sup> *Ibidem.*, p. 53

<sup>130</sup> Corte IDH. *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984*. Serie A No. 4, párr. 30.



mecanismos particulares ao sistema presidencialista, a Corte estaria ultrapassando os limites de sua jurisdição e bloqueando o direito de autodeterminação dos países americanos, supondo um modelo específico de exercício da democracia em um sistema normativo que nada fala sobre a questão.

Independente do sistema político instaurado nos países, o objetivo do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos é tornar possível o exercício do jogo democrático por meio dos regimentos de que dispõe. É possível perceber como, nas demandas que chegaram à apreciação da Corte, não se versava sobre situações envolvidas na organização dos sistemas políticos internos em si, mas sim de conflitos possibilitados pela ingerência desses mecanismos.

A preocupação da Corte com a relevância do trato discriminatório positivo<sup>131</sup>, a falta de proporcionalidade nas medidas restritivas aos direitos políticos<sup>132</sup> ou mesmo o respeito à legalidade e aos demais direitos que garantem o jogo democrático, como a liberdade de expressão<sup>133</sup>, demonstra como o problema, em cada caso, não reside nas estruturas jurídicas que organizam o sistema político *per sí*, mas sim na forma como são viabilizadas pelos governos dos Estados.

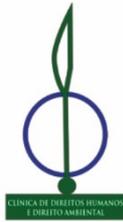
Seguindo a preocupação basilar de desenvolvimento da paz e da democracia representativa, o posicionamento da Corte não deve ser direcionado à prescrição de um sistema político específico, onde as formas de exercício do presidencialismo estariam previamente balizadas por uma interpretação dos dispositivos de direito internacional. Ainda assim, torna-se importante que a Corte se manifeste a respeito da possibilidade de abusos de poder por parte dos governantes, consolidando as diretrizes para o estabelecimento de um regime democrático por excelência.

Quanto às especificações dispostas nas perguntas, as eventuais modificações feitas pelos Estados da OEA em matéria de direitos políticos devem ser interpretadas em seus possíveis efeitos sobre as obrigações que esse Estado tem em matéria de respeito e garantia dos direitos humanos. Ademais, a possível contrariedade ou conformidade com os dispositivos de direito internacional também devem ser abordadas. Nesse sentido, desviar-se-ia de uma postulação concreta de forma de sistema político para uma manifestação em abstrato, que respeite a determinação própria dos países de

<sup>131</sup> Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127

<sup>132</sup> Corte IDH. *Caso Álvarez Ramos vc. Venezuela*. Sentencia de 30 de agosto de 2019 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y costas). Serie C, nº 380. Párr. 131

<sup>133</sup> Corte IDH. *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 34818. Párr. 150



acordo com as obrigações contraídas no Direito Internacional em assunto de proteção dos direitos humanos.

#### **4. SEGUNDA QUESTÃO DE ADMISSIBILIDADE: A AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS E SEU DIREITO DE ORGANIZAÇÃO POLÍTICA**

*Ainda no que se refere à admissibilidade da presente solicitação de parecer consultivo, entendemos pertinente trazer considerações acerca de eventual colisão entre as perguntas submetidas pelo Estado da Colômbia a esta H. Corte e o direito de autodeterminação assegurado aos povos indígenas e tribais.*

Nesses termos, o debate em torno da reeleição presidencial indefinida como um direito humano protegido (ou não) pelo art. 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos não pode ser analisado tão somente a partir da perspectiva da sociedade dita envolvente, deixando aos povos indígenas e tribais o conceito de cidadania restrita que se atrela exclusivamente aos direitos de votar e ser votado.

Aos povos indígenas e tribais também deve ser assegurada a *participação política* que, no âmbito deste Sistema Interamericano, é considerada um dos direitos políticos por excelência, na medida em que, para além de incluir os direitos políticos dos cidadãos, abarca igualmente os direitos políticos de certos grupos ou entidades coletivas de interesses sociais. Todos os cidadãos têm o direito de participar ativamente da condução dos assuntos públicos diretamente, ou por meio de representantes livremente eleitos, com a presença de recursos que permitam a livre formação de suas opiniões e a livre escolha de seus representantes de acordo com sua individualidade e dentro de determinados interesses de grupos sociais em que estejam incluídos.

Nesse sentido, o próprio conceito de representação política, corolário da participação política e exercida por aqueles que serão eleitos pelo voto direto, envolve premissas e categorias estranhas às organizações políticas e às cosmovisões indígenas e tribais. Sobre o assunto, vale trazer as considerações tecidas pelo antropólogo Marcos Pereira Rufino:

“[...] Afinal, índios dos mais diversos povos estão lidando com as grandes instituições da sociedade branca e com processos políticos pertencentes a uma gramática social e simbólica que lhes é absolutamente estranha, ao menos na maneira como estamos acostumados a pensar.

A começar pela representação política, essa tão louvada instituição do Ocidente, originada entre os atenienses da Grécia antiga e, em sua forma mais contemporânea, na Revolução Francesa. [...]

A política, que em muitas formulações nativas atravessa a vida social de maneira ampla articulando-se simultaneamente às regras do parentesco, ao complexo ritual e religioso, ao discurso cosmológico, passa então a circular em uma ordem específica, a ordem política,



regida por uma racionalidade burocrática e fundamentada em valores que se pretendem universalmente válidos. Formas tradicionais de liderança política – como, por exemplo, aquela assumida pelo sábio ancião, com sua oratória sensível, seu zelo pela reatualização permanente do legado mitológico e da tradição, seu prestígio guerreiro – cedem lugar para uma nova forma de liderança, desta vez protagonizada por jovens talentosos, escolarizados, falantes do português, minimamente conhecedores dos códigos e peculiaridades do mundo dos brancos. [...]”<sup>134</sup>

Nesses termos, com o objetivo de salvaguardar o direito à autodeterminação dos povos indígenas e tribais, argumentaremos nesta seção que, se esta Honorable Corte Interamericana entender que os questionamentos do Estado colombiano devem ser respondidos, a análise das questões que lhes foram submetidas não poderão ser homogeneizadas, apenas para atender a perspectiva do Estado Nacional, desconsiderando a juridicidade e as diversas formas de organização e de tomada de decisões dos povos indígenas e tribais de toda a América.

Com essas considerações, a *Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas solicita que a presente opinião consultiva NÃO SEJA ADMITIDA em relação aos povos indígenas e tribais, devendo a Corte Interamericana se abster de analisar as questões por tolher a autodeterminação dos povos indígenas e tribais.*

Para concretizar os argumentos a seguir aduzidos, respeitando e reconhecendo a diversidade dos povos americanos, traremos nas duas primeiras partes desta seção as experiências dos protocolos de consulta no Brasil e dos *acuerdos de San Andrés* no México e fecharemos a seção com uma análise retrospectiva-persuasiva acerca dos precedentes emanados por esta Corte Interamericana no Caso Yatama e no Caso Chitay Nech.

#### **4.1 Os Protocolos de Consulta no Brasil**

A Convenção 169 da OIT<sup>135</sup>, diferentemente de sua antecessora, a integracionista Convenção 107 da OIT, encontra-se embasada na *concepção de autonomia dos povos indígenas e tribais*, facilmente visualizada a partir de três direitos assegurados no seu texto, a saber: (1) o direito a autoidentificação, “no sentido de que são os próprios indígenas e tribais quem devem aferir sua condição de ser indígena, sem que esta seja feita de maneira heterônoma por

<sup>134</sup> RUFINO, Marcos Pereira. *Instituições dos brancos*. Elaborado em setembro de 2000. Disponível em: <[https://pib.socioambiental.org/pt/%C3%8Dndios\\_e\\_as\\_elei%C3%A7%C3%B5es](https://pib.socioambiental.org/pt/%C3%8Dndios_e_as_elei%C3%A7%C3%B5es)>. Acesso em: 02 de julho de 2020.

<sup>135</sup> A análise do referido tratado internacional deve ser levada em conta por esta H. Corte em razão do que dispõe o art. 29, “b” e “c”, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.



outros agentes”<sup>136</sup>; (2) o direito de participação dos povos nos órgãos que tratem sobre questões indígenas e; (3) o direito à consulta prévia, livre, informada e de boa-fé.

Aos três direitos-base acima mencionados, soma-se os *direitos territoriais* assegurados pela mesma Convenção aos povos indígenas e tribais, direito que encontra respaldo na especial relação social, política, cultural e espiritual existente entre esses povos e a terra e/ou território.

Nesse sentido, esta H. Corte, ao fazer uma interpretação *criativa e ampliativa* do art. 21 da Convenção Americana, assegura aos povos indígenas e tribais o direito de propriedade coletiva/comunal sobre seus territórios ancestrais, jurisprudência que começou a ser firmada no Caso da comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tigni nos seguintes termos:

Os indígenas pelo fato de sua própria existência têm direito a viver livremente em seus próprios territórios; a estreita relação que os indígenas mantêm com a terra deve ser reconhecida e compreendida como a base fundamental de suas culturas, sua vida espiritual, sua integridade e sua sobrevivência econômica. Para as comunidades indígenas a relação com a terra não é meramente uma questão de posse e produção senão um elemento material e espiritual do qual devem gozar plenamente, inclusive para preservar seu legado cultural e transmiti-lo às gerações futuras.<sup>137</sup>

Daí porque no art. 14.1 da Convenção 169 da OIT encontra-se garantido o direito à propriedade e à posse de terras tradicionalmente ocupadas pelos povos interessados, havendo previsão expressa no sentido de que “procedimentos adequados deverão ser estabelecidos no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar controvérsias decorrentes de reivindicações por terras apresentadas pelos povos interessados” (art.14.3)

Assim, o referido tratado internacional, ao prever a “proteção dos valores, práticas sociais, culturais, religiosas e espirituais” que são próprias dos povos indígenas e tribais (art. 5º.), garante, para usar expressão de Carlos Frederico Marés, “a juridicidade de cada povo”<sup>138</sup>, a qual pode ser definida

<sup>136</sup> OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de; ALEIXO, Mariah Torres. Convenção 169 da OIT em disputa: consulta prévia, pensamento descolonial e autodeterminação dos povos indígenas. *In: 29ª Reunião Brasileira de Antropologia*, realizada entre os dias 03 e 06 de agosto de 2014, Natal/RN, GT.48 - Implicações e desafios da participação dos sujeitos de direito na regulamentação da 169, realidade brasileira e américa latina. Disponível em: <[http://www.29rba.abant.org.br/recursos/anais/1/1402003900\\_ARQUIVO\\_Oliveira&Aleixo29R-BA-GT.48.pdf](http://www.29rba.abant.org.br/recursos/anais/1/1402003900_ARQUIVO_Oliveira&Aleixo29R-BA-GT.48.pdf)>. Acesso em: 30 de junho de 2020.

<sup>137</sup> Corte IDH. Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tigni Vs. Nicaragua. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C No. 79. par. 149.

<sup>138</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. *O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito*. Curitiba: Juruá, 2012, p. 39.



pelas estruturas que formam as sociedades indígenas e tribais (hierarquias internas, legitimidades e instâncias de tomada de decisões).

A mesma convenção estipula ainda, mesmo sem se referir ao direito à autodeterminação, que os povos indígenas e tribais devem ter “o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma”, além dos direitos “de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural” e de “participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente” (art. 7º., item 1)<sup>139</sup>.

Especificamente em relação à *participação política dos povos originários*, convém mencionar que este direito encontra-se assegurado por previsões expressas contida na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DNUDPI) e na Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DADPI) como direito derivado diretamente do direito à autodeterminação, expressamente assegurado em ambas as Declarações.

Assim, em virtude do direito à autodeterminação, os povos indígenas “determinam livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural” (art. 3º, DNUDPI e art. III, DADPI). Mais que isso: no exercício de sua autodeterminação, os povos indígenas, além de terem “direito à autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas a seus assuntos internos e locais, assim como a disporem dos meios para financiar suas funções autônomas” (art. 4º, DNUDPI e art. XXI.1, DADPI), possuem o *direito à igualdade de oportunidades de participar plena e efetivamente, como povos, de todas as instituições e foros nacionais*, e a eles ter acesso, inclusive os órgãos deliberativos (art. 5º, parte final, DNUDPI e art. XXI.2, parte final, DADPI,).

Em ambas as Declarações, encontram-se assegurados ainda os direitos de manter e desenvolver suas próprias instituições indígenas de decisão, bem como de participar – diretamente ou por meio de seus representantes, de acordo com suas próprias normas, procedimentos e tradições – da tomada de decisões nas questões que afetam seus direitos (art. 5º, parte inicial, art. 18 e art. 20.1, DNUDPI e, ainda, art. XXI.2, parte inicial e art. XXIII.1, DADPI).

<sup>139</sup> Aqui, cabe uma ressalva. Apesar do texto do art. 7º., item 1, da Convenção 169 da OIT conter a expressão “direito de escolher” na tradução para o português anexa ao Decreto 5.051/2004, os textos do mesmo artigo nas versões oficiais em inglês (“right to decide”), espanhol (“derecho de decidir”), francês (“droit de décider”) contém expressões análogas à expressão “direito de decidir”. Tal imprecisão na tradução possui implicações relevantes para a análise do alcance do direito à autonomia e ao autogoverno assegurados pela Convenção.



Por conseguinte, especificamente sobre a consulta prévia, livre, informada e de boa-fé, a Convenção 169 da OIT prevê que esse direito deve ser garantido aos povos indígenas e tribais *sempre que o Estado preveja medidas que possam afetá-los diretamente*. Nesse sentido, dita o art. 6º.<sup>140</sup>:

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

Importante reiterar que a Convenção 169 da OIT prevê que o direito à consulta, o qual deve ser garantido pelo Estado para se desincumbir de sua obrigação, é adjetivado: a consulta precisa ser prévia, livre, informada e de boa-fé, além de respeitar as instituições internas de cada povo.

A consulta é prévia exatamente porque é de boa-fé e tendente a chegar a um acordo. Isso significa que, antes de iniciado o processo decisório, as partes se colocam em um diálogo que permita, por meio de revisão de suas posições iniciais, chegar-se à melhor decisão. Desse modo, a consulta traz em si, ontologicamente, a possibilidade de revisão do projeto inicial ou mesmo de sua não realização<sup>141</sup>.

Esta consulta, portanto, deve estar de acordo com as instituições representativas de cada povo, o que inviabiliza, por motivos óbvios, a sua regulamentação homogênea por parte do aparato estatal. Cabe mencionar que a Convenção 169 da OIT, de forma acertada e em respeito aos diferenciados processos de tomada de decisão existentes para cada povo originário ou

<sup>140</sup> A previsão contida no art. 6º. acima transcrito, une forças às previsões análogas de consulta contidas no art. 7º, item 1, já citado, e nos arts. 15 (direito à consulta em relação à exploração de recursos naturais), 16 (direito à consulta em relação à remoção/translado de povos indígenas de suas terras) e 17 (direito à consulta em relação à transmissão de terras).

<sup>141</sup> DUPRAT, Deborah. A Convenção n. 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. In: DUPRAT, Deborah (org.). *Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais – Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU)*. Brasília: ESMPU, 2015.



tradicional, não previu como se daria a realização da consulta (o procedimento a ser adotado pelo Estado), consignando que o objetivo do direito à consulta prévia é “chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas”. Daí porque se tem um acalorado debate se ao direito à consulta prévia deve ser acrescida uma obrigação adicional de consentimento prévio.

Sobre o assunto, consigne-se, desde logo, que, mesmo que se defenda que não há um direito de veto<sup>142</sup> por parte dos povos originários e tribais às medidas de qualquer natureza que forem submetidas à consulta prévia, é indispensável que o aparato estatal tenha o ônus qualificado de demonstrar que a discordância expressa pelo povo consultado não procede.

No mais, também deve ser mencionado que, no âmbito deste Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, restou estabelecido que, sempre que projetos estatais causem impactos significativos nos direitos dos povos originários e tribais, deve ser cumprida pelo Estado a obrigação adicional de se obter o consentimento prévio, livre e informado. Confira-se:

Da mesma forma, a Corte considera que, no caso de planos de desenvolvimento ou investimento em larga escala que tenham maior impacto no território de Saramaka, o Estado tem a obrigação, não apenas de consultar os Saramakas, mas também de obter consentimento livre, informado e prévio, de acordo com seus costumes e tradições. O Tribunal considera que a diferença entre ‘consulta’ e ‘consentimento’ neste contexto requer uma análise mais aprofundada (CORTE IDH, 2007, p. 134, tradução nossa)<sup>143</sup>.

Dito de outra forma, “sempre que forem previstos projetos suscetíveis de causar um impacto significativo no direito ao uso e gozo dos seus territórios ancestrais [...] é requerida a obrigação adicional de se obter o consentimento prévio, livre e informado”<sup>144</sup>.

<sup>142</sup> A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas preveem expressamente que o direito à consulta tem como objetivo obter o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas antes de serem adotadas e aplicadas medidas legislativas e administrativas que os afetem (art. 19, DNUDPI e art. XXIII.2, DADPI).

<sup>143</sup> Do original: “asimismo, la Corte considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones. La Corte considera que la diferencia entre ‘consulta’ y ‘consentimiento’ en este contexto requiere de mayor análisis”.

<sup>144</sup> GARZÓN, Biviany Rojas; OLIVEIRA, Rodrigo; YAMADA, Erika M. Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica – RCA; Washington, DC: Due Process of Law Foundation, 2016. Apoio: Rainforest Foundation Norway. Disponível em: <<https://rca.org.br/wp-content/uploads/2016/08/2016-Livro-RCA-DPLf-Direito-a-Consulta-digital.pdf>>. Acesso em: 01 de julho de 2020.



Nesse contexto, os povos originários e tribais que se encontram no território brasileiro, numa espécie de “regulamentação emancipatória” do direito à consulta prévia, livre, informada e de boa-fé, *passaram a construir seus próprios protocolos de consulta* como forma de informar ao Estado as diretrizes que devem ser seguidas para que seja efetivado o direito de consulta previsto na Convenção 169 da OIT.

O protocolo autônomo de consulta, enquanto instrumento jurídico, garante que o direito à consulta seja realizado de acordo com os usos, costumes e tradições de cada povo. Assim, ao elaborarem seus próprios protocolos de consulta, os povos originários e comunidades tradicionais “expõem ao governo como estão organizados politicamente, como se fazem representar, quem fala em nome deles, como esperam que as informações sejam repassadas e como tomam decisões autônomas levando em consideração a coletividade”<sup>145</sup>.

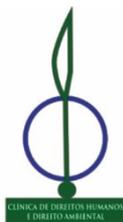
Em outras palavras, o protocolo autônomo de consulta estipula as regras mínimas que deverão nortear a interlocução entre o povo a ser consultado e o poder público, além de viabilizar a construção de um plano e/ou planejamento da consulta (a definição dos interlocutores, o local, a metodologia, o tempo e os recursos necessários para realização da consulta).

Desde o ano de 2014, quando o Povo Indígena Wajãpi, do Amapá, pioneiramente, construiu o primeiro protocolo autônomo de consulta no Brasil, foram elaborados, pelo menos, **37 (trinta e sete) protocolos autônomos de consulta formulados por povos indígenas e tribais**, conforme tabela a seguir:

**Tabela 1** Lista dos Protocolos Autônomos de Consulta

<b>PROTOCOLO AUTÔNOMO</b>	<b>ANO DE APROVAÇÃO</b>
Protocolo de Consulta e Consentimento Wajãpi	2014
Protocolo de Consulta Beradeiros Montanha e Mangabal	2014
Protocolo de Consulta Munduruku	2014
Protocolo de Consulta das comunidades quilombolas de Santarém	2016
Protocolo de Consulta dos Povos Indígenas do Território do Xingu	2016
Protocolo de Consulta dos Povos Indígenas Munduruku e Apiaká do Planalto Santareno	2017
Protocolo de Consulta aos Pescadores e Pescadoras de Santarém	2017
Protocolo de Consulta dos Quilombolas de Abacatal/Aurá	2017
Protocolo de Consulta – Comunidade Tradicional da Ponta Oeste, Ilha	2017

<sup>145</sup> GARZÓN, Biviany Rojas; OLIVEIRA, Rodrigo; YAMADA, Erika M. Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica – RCA; Washington, DC: Due Process of Law Foundation, 2016. Apoio: Rainforest Foundation Norway. Disponível em: <<https://rca.org.br/wp-content/uploads/2016/08/2016-Livro-RCA-DPLf-Direito-a-Consulta-digital.pdf>>. Acesso em: 01 de julho de 2020.



do Mel	
Protocolo de Consulta Prévia do Povo Krenak	2017
Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquiçamba da Volta Grande do Rio Xingu	2017
Protocolo de Consulta das Comunidades Ribeirinhas Pimental e São Francisco	2017
Protocolo de Consulta aos Pescadores e Pescadoras Artesanais e Caiçaras de Guaraqueçaba-Paraná	2017
Protocolo de Consulta e Consentimento – Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Alto Trombetas II	2018
Protocolo de Consulta Prévia da Tekoa Itaxi Mirim – Guarani Mbya	2018
Protocolo de Consulta ao Povo Waimiri Atroari (Ie'xime Arynatypy Nypykwatypy Waimiri Atroari Behe Taka)	2018
Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada da Comunidade Agroextrativista do Pirocaba/Abaetetuba – Pará	2018
Protocolo de Consulta dos Ilhéus e Ribeirinhos do Rio Paraná	2018
Protocolo de Consulta Quilombolas de Gibrie de São Lourenço/Pará	2018
Protocolo de Consulta dos Kayapó-Menkragnoti associados ao Instituto Kabu	2019
Protocolo de Consulta dos Povos Indígenas de Oiapoque	2019
Protocolo de Consulta dos Quilombolas de Jambuaçu/Moju/Pará	2019
Protocolo de Consulta Prévia, Livre, Informada e de Consentimento do Território Quilombola Laranjituba e África – Moju/Pará	2019
Protocolo Comunitário de Consulta Prévia Apanhadoras e Apanhadores de Flores Sempre Vivas de Macacos, Pé de Serra e Lavras	2019
Protocolo Comunitário de Consulta Prévia Comunidades Quilombolas Apanhadoras de Flores Sempre Vivas de Vargem do Inhaí, Mata dos Criolos, Raiz e Braúnas	2019
Protocolo de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado Comunidades Quilombolas de Alcântara, Maranhão	2019
Protocolo de consulta do Povo Paraná	2019
Protocolo de Consulta dos Povos Yanomami e Ye'kwana	2019
Protocolo de Consulta e Consentimento do Povo Indígena Mura de Autazes e Careiro da Várzea, Amazonas	2019
Protocolo de consulta dos Povos Indígenas da Região Serra da Lua – Roraima	2019
Protocolo de Consulta Livre, Prévia e bem Informada da Comunidade tradicional de Rolim de Moura do Guaropé Quilombolas, Indígenas Wajuru, Sakirabiar e Guarassuê	2019
Protocolo de Consulta do Povo Manoki	2020
Protocolo de Consulta Prévia dos Quilombos Passagem, Nazaré do Airi e Peafú do Município de Monte Alegre/Pará	2020
Protocolo Comunitário de Consulta Prévia, Livre, Informada, de Consentimento e Veto do Território Quilombola Bom Remédio	2020
Protocolo de Consulta Povos Ciganos – Etnia Calon	Data lançamento não identificada
Protocolo de Consulta dos Tupinambá do Tapajós	Ainda não lançado publicamente
Protocolo do Povo Warao em Belém	Ainda não lançado publicamente

**Fonte:** Elaboração própria, com base nas informações atualizadas até 15 de julho de 2020 e contidas em sítios eletrônicos da Rede de Cooperação Amazônica – RCA <<https://rca.org.br/consulta-previa-e-protocolo>>, do Observatório de Protocolos Comunitários



<<http://direitosocioambiental.org/observatorio-de-protocolos/protocolos-comunitarios-de-consulta/>> e do Instituto Socioambiental – ISA <<https://acervo.socioambiental.org/node>>. Acessos em: 02 de julho de 2020.

Os protocolos autônomos de consulta de cada povo “explicitam sua governança interna, materializando e traduzindo em regras concretas os princípios orientadores do direito de consulta, que estabelecem a obrigatoriedade da adoção de procedimentos apropriados às circunstâncias e do respeito às instituições representativas de cada povo e/ou comunidade”<sup>146</sup>. Para além disso, indicam quais são as autoridades legítimas que representam aquele povo e definem os procedimentos considerados adequados pelo próprio povo para estabelecer um diálogo com os representantes do Estado.

Essa “regulamentação emancipatória” (protocolos autônomos de consulta) ocorre de forma unilateral, assegurando que o exercício do direito à consulta prévia seja “realizado de forma intercultural, com respeito aos modos de criar, fazer e viver dos povos e comunidades diferenciados”<sup>147</sup>. Sobre o assunto, discorre Carlos Frederico Marés:

Os povos tradicionais, especialmente no Brasil, passaram a entender que estes protocolos não poderiam ser tratados como atos bilaterais, mas como normas internas elaboradas livremente que estabeleceriam as formas e procedimentos como chegariam a uma decisão quando o Estado fosse consultá-los. A diferença parece sutil, mas é profunda. No ato bilateral há uma discussão, um acordo, antes da elaboração do protocolo, enquanto no modelo de norma interna do povo, unilateral, as formas e procedimentos são estabelecidos sem possibilidade de contestação pelo Estado, quer dizer, o procedimento de consulta estará previamente definido e, seguindo esse procedimento ou roteiro, o Estado fará a consulta, esta sim bilateral. E assim deve ser porque se trata da institucionalidade de cada povo.<sup>148</sup>

O protocolo autônomo de consulta, portanto, além de ser um instrumento de regulamentação emancipatória, é a materialização de que a busca pelo consentimento do povo submetido a consulta será sempre almejado nos termos do que exige a Convenção 169 da OIT.

<sup>146</sup> GARZÓN, Biviany Rojas; OLIVEIRA, Rodrigo; YAMADA, Erika M. Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica – RCA; Washington, DC: Due Process of Law Foundation, 2016. Apoio: Rainforest Foundation Norway. Disponível em: <<https://rca.org.br/wp-content/uploads/2016/08/2016-Livro-RCA-DPLf-Direito-a-Consulta-digital.pdf>>. Acesso em: 01 de julho de 2020.

<sup>147</sup> PONTES JR., Felício. Prefácio. In: GLASS, Verena (org.). *Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, CEPEDIS, 2019, p. 13.

<sup>148</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. *O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito*. Curitiba: Juruá, 2012, p. 35.



Logo, as peculiaridades inerentes às cosmovisões e modos de viver diferenciados dos povos indígenas e tribais devem ser levados em consideração por esta H. Corte na análise da presente opinião consultiva, considerando que esses povos indubitavelmente possuem direitos políticos que poderão ser afetados por eventual decisão a ser proferida e, por via de consequência, possuem o direito de serem previamente consultados, na forma do que estabelecem seus protocolos autônomos de consulta, se houver, sem a imposição de uma única forma de manifestar seu direito à organização política.

## **4.2 Los Acuerdos de San Andrés<sup>149</sup>**

### **4.2.1 Descrição geral**

*Los Acuerdos de San Andrés* (doravante denominado de *Los Acuerdos*), são um tratado de paz assinado pelo Exército Zapatista de Libertação Nacional e pelo Governo Federal dos Estados Unidos Mexicanos como forma de pôr fim às hostilidades armadas entre as comunidades indígenas agrupadas sob o nome "Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN)" e o Exército Mexicano, iniciado em 1º de janeiro de 1994 em Chiapas, México. Embora *Los Acuerdos* tenham sido assinados em 16 de fevereiro de 1996, eles não foram respeitados pelo governo mexicano.

*Los Acuerdos* expressam a necessidade de um "novo pacto" entre o Estado mexicano e os povos indígenas do México, e de um relacionamento renovado entre eles com o reconhecimento da importância e do valor dos povos indígenas como fundamento da nação mexicana que se assume como pluricultural.

A consequência jurídica principal é o reconhecimento dos povos indígenas como sujeitos de direito público<sup>150</sup>. As consequências administrativas são duas: a primeira é a possibilidade de remunicipalização (reordenamento territorial) guiada pelos povos indígenas e, a segunda, o reconhecimento e validação constitucional, nos três níveis do governo mexicano (federação, estados e municípios), dos sistemas e mecanismos tradicionais de cada povo indígena, que podem ser denominados de "usos e costumes", para o exercício de direitos políticos e dos sistemas judiciais.

As consequências materiais são diversas: permitem que os povos indígenas administrem os recursos econômicos a eles destinados (e não as instituições indigenistas e os governantes que não representam os indígenas); usufruam e tenham a propriedade legal de seus territórios; e intervenham na

<sup>149</sup> Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos, Ejército Zapatista de Liberación Nacional. (2003). *Los Acuerdos de San Andrés*. Edición bilingüe español-tsotsil. México: Gobierno del Estado de Chiapas.

<sup>150</sup> Para uma definição de sujeito de direito público no contexto mexicano, consultar: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3484/4124>



concepção e construção do sistema educativo tanto dos indígenas como dos não indígenas para torná-lo um verdadeiro sistema educativo intercultural que permita mudanças sociais orientadas para a valorização positiva dos povos indígenas.

#### **4.2.2 Os direitos políticos em Los Acuerdos de San Andrés**

Ao longo do documento, é afirmado repetidamente que os direitos políticos dos povos indígenas devem ser respeitados, sem que implique no desrespeito aos processos eleitorais partidários ou aos prazos para estes processos.

Da necessidade de autonomia e autodeterminação, exigência central em 'Los Acuerdos', fica claro que outras estratégias de participação política devem ser respeitadas e não impostas, exceto àquelas que os próprios povos considerem relevantes e aceitáveis em suas tomadas de decisões e para sua sobrevivência cultural.

Ao falar de "liberdade de autodeterminação", conceito equiparado a autodeterminação e autonomia, a ênfase é colocada no respeito a sua organização e formas de representação que deveriam ter sido contempladas, a princípio, pela Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) através de reforma constitucional e, em segundo plano, pelas constituições estaduais, para depois as normas, leis e procedimentos sejam adaptados segundo essas modificações.

Sendo assim, para que haja a autodeterminação dos povos indígenas, deve ser observado caso a caso, ou seja, cada povo indígena devem ter respeitadas suas formas de organização e participação política na tomada interna de decisões da comunidade. Isso, certamente, exigirá o trabalho de antropólogos e de outros especialistas capazes de identificar a validade dos sistemas normativos internos e das instituições comunitárias dos povos indígenas.

Há duas notas persistentes ao longo do documento, a primeira sobre o respeito à CPEUM e à unidade da Nação mexicana da qual, conforme afirma o EZLN, os povos indígenas se sentem orgulhosos e formam parte indissolúvel; a segunda, sobre a necessidade de encorajar e promover a participação igualitária e equitativa das mulheres indígenas em todas as atividades, sobretudo na tomada de decisões que afetam a comunidade indígena, o que é considerado um direito político.

De modo geral, o respeito ao direito político interno dos povos indígenas, conforme exposto em *Los Acuerdos*, possui os seguintes elementos:



1. A estrutura geral e o limite à autonomia dos povos indígenas, como de qualquer outro sujeito público de direito mexicano, é a CPEUM e a unidade da Nação Mexicana.
2. A eleição das autoridades do povo será realizada de acordo com as tradições de cada povo, o que está incluído no conceito de "usos e costumes", ou seja, a possibilidade de votar sem cédula eleitoral, seja por analfabeto, seja porque o partidário eleitoral não é aceito, ou por outras razões.
3. Serão estabelecidos mecanismos específicos para garantir que as mulheres indígenas intervenham nos processos políticos prioritariamente.
4. Os procedimentos de cada povo indígena devem ser apoiados positivamente e incorporados às constituições e leis eleitorais em vigor.
5. A duração dos cargos será a que os povos indígenas decidirem em cada caso.
6. A prática política através de partidos políticos não é obrigatória.
7. Os usos e costumes devem ser verificados e explicitados conforme seja o contexto, a partir da validade das tradições políticas e jurídicas de cada povo indígena. Essa validade é analisada pelo trabalho de elucidação próprio de antropólogos e outros cientistas sociais especialistas na área, mas não exclusivamente.
8. No sistema político de cada um dos povos indígenas, a duração específica dos cargos eletivos, que é o objeto específico desta solicitação de parecer consultivo, deve ser reconhecida em *Los Acuerdos*, contanto que não viole a CPEUM e nem coloque em risco a unidade nacional. Quanto ao direito à autodeterminação e autonomia dos povos indígenas, esta não poderá ser decidida por nenhum sistema eleitoral, lei geral ou instrumento internacional do qual o Estado mexicano seja parte.

Em análise última, o descumprimento de *Los Acuerdos de San Andrés* reflete, por um lado, a resistência histórica dos estados americanos em respeitar os direitos políticos dos povos originários. Argumentamos, por conseguinte, a importância de não se tentar impor fórmulas eleitorais a-históricas, descontextualizadas e calcadas em parâmetros da sociedade hegemônica a estes povos, sob pena de violação de seu direito à autodeterminação. Por outro lado, demonstramos a tendência manifesta de vários povos indígenas americanos a compatibilizar suas tradições e direitos políticos com as estruturas constitucionais, cientes do valor do reconhecimento de sua autodeterminação.



### **4.3 A Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos aplicada aos Direitos Políticos dos Povos Indígenas e Tribais**

O objetivo da terceira parte dessa seção é identificar como a jurisprudência deste E. Tribunal têm entendido, ao longo dos anos, a proteção dos direitos de autodeterminação, participação política e consulta prévia, levando em consideração casos julgados em que foi reconhecido o desrespeito aos artigos 23 e 24 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e foram estabelecidos posicionamentos que reverberam valores e princípios democráticos que impactam as legislações dos Estados que fazem parte da Convenção.

#### **4.3.1 O Caso *Yatama vs. Nicarágua* (Sentença de 2005)**

A partir da adoção, pelo governo nicaraguense, da Lei Eleitoral n.331 em janeiro de 2000, entendeu-se que somente haveria a possibilidade de participação no processo eleitoral por meio de partidos políticos, não permitindo, assim, a presença de associações populares para a participação nas eleições. Nesse cenário, a organização indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Takanka Asla (YATAMA) tentou obter autorização para ser reconhecida como um partido político regional, para que assim pudesse participar das eleições daquele ano. Apesar dos recursos apresentados, o pedido foi negado, resultando na não participação da organização nas eleições daquele ano.

No entendimento desta H. Corte, o estado da Nicarágua não adotou as medidas necessárias para garantir o gozo do direito de elegibilidade dos candidatos propostos pelo YATAMA, visto que eles foram afetados por discriminação legal e impedidos de participarem em condições de igualdade nas eleições de 2000, não estando de acordo com o artigo 50 da Constituição da Nicarágua, que trata da participação política efetivamente livre dos representantes eleitos, também tratado nos artigos 23 e 24 da Convenção Americana. Ademais, a Corte considerou que se trata de uma organização que representa comunidades indígenas da Costa Atlântica da Nicarágua e, que se diferencia da maioria da população por seus idiomas, costumes e formas de organização, e se mantêm em uma situação de vulnerabilidade e marginalidade.<sup>151</sup>

Ademais, esta H. Corte considerou que a participação nos assuntos públicos por meio apenas de partidos políticos, como havia sido determinado na Lei Eleitoral supracitada, era contrária à Convenção Americana, por não respeitar as outras formas de organização dos povos indígenas e tribais, e o gozo de direitos políticos que é estabelecido no artigo 23.1, enfatizando que a

<sup>151</sup> CUADERNILLO DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Nº 11: PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES. Artículo 195.



exigência de se tornar um partido político deslegitima os costumes, organização e cultura dos candidatos proposta pelo YATAMA, contrariando as normas internas que obrigam o Estado a respeitar as formas de organização das comunidades da costa atlântica e que afetou negativamente a participação eleitoral dos candidatos nas Eleições municipais de 2000.<sup>152</sup>

Entendeu-se também que, em conformidade com os artigos 23 e 24 da Convenção, o Estado tem a obrigação de garantir o gozo de direitos políticos, o que implica que a regulamentação do exercício desses direitos e suas aplicações são consistentes com o princípio da igualdade e da não discriminação, adotando, assim, as medidas necessárias para garantir seu pleno exercício, considerando a situação de fraqueza ou desamparo que a organização e os povos indígenas se encontravam.

#### **4.3.2 O Caso *Chitay Nech e outros vs. Guatemala* (Sentença de 2010)**

Tratando-se do índio maia Florencio Chitay Nech que, em 1973, se juntou a movimentos camponeses na sua região e aliou-se ao Partido Democrata Cristão (PDC). Em 1977, o PDC apresentou a candidatura do Sr. Chitay Nech para vereador no município San Martín Jilotepeque, e ele foi eleito. Em um contexto de desaparecimentos políticos forçados na Guatemala, com o desaparecimento do então prefeito do município, o Sr. Chitay Nech assumiu a responsabilidade pela prefeitura e, desde junho de 1980, sofrera várias ameaças e assédios. Em abril de 1981, Chitay Nech deixou sua casa na Cidade da Guatemala, e homens armados saíram de um veículo, atingiram Nech na cabeça e o colocaram em um carro. Desde então, ele está desaparecido. Apesar de ter sido feita uma série de recursos, outras investigações não foram realizadas nem os responsáveis foram punidos.

No ano de 2009, quando o caso chegou à Corte, considerou-se que o líder indígena foi deliberadamente impedido de exercer democraticamente sua participação política, que vai contra o conteúdo do artigo 23, não somente havendo, por parte do Estado, o impedimento do direito de participação política do líder, mas também de toda a comunidade que ele representava no exercício de seu cargo público. Durante o parecer desse caso, a Corte entendeu que, no desenvolvimento da democracia representativa, os eleitos exercem sua função por mandato ou indicação e em nome de uma comunidade, ou seja, no impedimento da participação política individual, também houve o impedimento de participação política de toda a comunidade que ele representa, ou seja, a violação do primeiro também levou a violação do segundo.<sup>153 154</sup>

<sup>152</sup> CUADERNILLO DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Nº 11: PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES. Artículo 201.

<sup>153</sup> CUADERNILLO DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Nº 11: PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES. Artículos 113-117.



## **5. O ABUSO DA FIGURA DA REELEIÇÃO PRESIDENCIAL INDEFINIDA EM UMA DEMOCRACIA BASEADA EM UM SISTEMA DE ELEIÇÃO DIRETA**

Esta quinta e última seção de argumentos divide-se em quatro partes principais. Em um primeiro momento, é tratada a questão da reeleição presidencial, com enfoque nos regimes presidencialistas latino-americanos, devido à incidência das questões formuladas na solicitação de parecer consultivo colombiana estarem contextualizadas em casos destes países.

Em um segundo momento, será dedicado espaço para o estudo do caso brasileiro, no panorama de seu sistema político constitucional vigente com a finalidade de expor as modalidades de direitos políticos positivos e direitos políticos negativos, bem como suas subdivisões em capacidades eleitorais ativas e passivas de um lado e inelegibilidades de outro. Em seguida, será analisada como foi introduzida a reeleição presidencial na Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº 16/1997 e como o Supremo Tribunal Federal julgou o pedido de medida liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.805-2 – DF, a qual pugnava pela necessidade do chefe do Poder Executivo se afastar das suas funções para concorrer à reeleição. Por fim, veremos os mecanismos de combate ao abuso do poder político e econômico no sistema eleitoral brasileiro, para refletir sobre os efeitos nocivos da reeleição presidencial sobre a higidez do pleito, ainda que se trate do caso de Estados, como o Brasil, com reeleição presidencial limitada e com várias modalidades de ações judiciais para o combate a estes abusos.

Em um terceiro momento, enfatizaremos a necessidade de incremento nas políticas públicas de efetivação da igualdade de oportunidades em prol da democracia em sentido material no Brasil. Trataremos da participação das mulheres, das pessoas LGBTQIA+, povos indígenas e negros na vida política do país. Estas são apenas categorias exemplificativas de grupos vulneráveis alijados da participação política efetiva e em igualdade de condições. Acreditamos, com tais considerações, que não basta coibir o abuso de poder político e econômico do presidente da república ao lançar sua reeleição na chefia da máquina administrativa, é necessário garantir a participação real e consciente das mais diversas expressões da sociedade brasileira na vida política do país.

Em um quarto e último momento, será estudada a teoria geral do abuso de direito para investigar sua aplicação no campo do direito eleitoral com a finalidade de caracterizar a reeleição presidencial indefinida como incurso em uma conduta abusiva e, portanto, passível de sanção. Em seguida será discutido que o direito político a ser votado não é um direito humano absoluto, razão pela qual, à luz dos parâmetros deste E. Tribunal, invocados no Caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, pode sofrer restrições legítimas.



### 5.1 Reeleições Presidenciais na América Latina

Nos regimes republicanos presidencialistas, apresenta-se um elemento a mais para a configuração do sistema político de um estado, qual seja, os limites à reeleição presidencial. Se a forma de governo republicana se caracteriza pela alternância no Poder Executivo, em oposição à monarquia, quantos mandatos o presidente da república pode exercer? Esse é o complexo problema que a Ciência Política e o Direito Constitucional procuram resolver, tentando encontrar um ponto de equilíbrio entre a proibição da reeleição e a reeleição ilimitada.

Com base no estudo desenvolvido por Ilka Treminio Sánchez sobre as reeleições presidenciais na América Latina<sup>155</sup>, afigura-se que este é um tema recorrente na região. Desde a fundação das repúblicas latino-americanas no transcorrer do século XIX, passando pelas ditaduras implantadas depois de golpes de estado no século XX, até os dias atuais com investidas de estabelecimento de reeleições presidenciais ilimitadas por via de reformas constitucionais, referendos populares ou com amparo em decisões de cortes constitucionais, nota-se que o tema surge e desaparece em ondas. Estas ondas reeleicionistas se caracterizam pela presença ou ausência de cláusulas de contenção às ambições de perpetuação do presidente da república no poder.

Nesse sentido, na América Latina, há períodos em que a reeleição presidencial é proibida com a fixação de mandatos únicos com duração variável segundo a constituição. Há hipóteses em que a reeleição pode ser permitida, mas com mecanismos de garantia de alternância no poder, inclusive com barreiras de acesso do vice-presidente ou de familiares do presidente da república. Há ainda casos em que a reeleição presidencial é ilimitada, valendo observar que nestas situações, à diferença dos golpes de estado do século XX, não se trata da figura de um caudilho que toma o poder a força e nele permanece até que seja deposto, mas, sim, da utilização de mecanismos formalmente democráticos para constitucionalizar a permanência no poder, indefinidamente, de um presidente da república eleito para mandatos sucessivos e ilimitados.

Cada uma dessas três vertentes mostra problemas de ordem prática, como explica Ilka Treminio, primeiramente, na hipótese de vedação absoluta da reeleição presidencial:

O problema específico da rigidez em termos de mandato é agravado, segundo essa lógica, na ausência de reeleição presidencial, porque os presidentes, quando eleitos por um período que, em circunstâncias normais, não podem ser

<sup>155</sup> SÁNCHEZ, Ilka Treminio. Las reformas a la reelección presidencial en América Latina. *In*: Estudios Sociológicos XXXI, n. 91, 2013.



alterados, significa que o sistema político deve produzir periodicamente um líder capaz e popular o suficiente para alcançar a presidência. Apesar do capital político que um presidente de sucesso tenha acumulado, este não pode ser usado quando seu mandato terminar, pois sua reeleição é proibida.<sup>156</sup>

Em contraposição ao acima exposto, é válido transcrever as considerações trazidas para o contexto brasileiro e formuladas por Tarcisio Vieira Carvalho Neto, para quem, pelo contrário, a reeleição produz, como efeito adverso, a inibição da geração de novos líderes e a acomodação dos partidos políticos:

Além disso, a proibição de reelegibilidade para os cargos de Chefia do Poder Executivo teria o condão de incrementar o fortalecimento dos partidos políticos que, no contexto atual, de desgaste e erosão acentuados, são estruturados para proporcionar a perpetuação de candidatura dos 'caciques' políticos da agremiação, turvando uma democracia interna mais palpável e consentânea com a democracia substancial almejada pelo texto constitucional atual (art. 17, caput). Na mira da reeleição, os 'donos' do partido fecham as portas para candidaturas de novatos, tidos como ameaças aos projetos de poder da elite partidária, dando azo à caracterização de uma espécie de 'reserva de mercado' perversa e canibalesca. Por consectário lógico, a ora emparedada atual regra da reeleição, fomentando a ditadura partidária, também impede e/ou embaça, em grande medida, a formação de novos líderes políticos dotados de legitimação maior. Talvez mesmo no Brasil sejam eles tão raros não só no cenário nacional, mas também nos planos regional e local.<sup>157</sup>

Prosseguindo na análise de Ilka Treminio, ainda acerca dos problemas que giram em torno da proibição da reeleição presidencial:

Além disso, o ex-presidente continua sendo um indivíduo com poder político que pode ter dificuldades em renunciar completamente ao poder, quando o governo terminar e ele for excluído do cargo. Isso pode produzir cenários de abuso de poder "nos bastidores", como o exercício de influência na sucessão do mandato e o possível conflito entre o titular e o predecessor (Linz, 1997: 51-52).<sup>158</sup>

<sup>156</sup> SÁNCHEZ, Ilka Treminio. Ob. Cit. P. 61.

<sup>157</sup> CARVALHO NETO, T. V. Reelection no Brasil: efeitos perversos no processo eleitoral. In: Tarcisio Vieira de Carvalho Neto; Telson Luís Cavalcante Ferreira. (Org.). Direito Eleitoral: aspectos materiais e processuais. 1ed.São Paulo: Migalhas, 2016, v. 1, p. 375-395. ps. 393-394.

<sup>158</sup> SÁNCHEZ, Ilka Treminio. Ob. Cit. P. 61.



A citada autora aponta ainda um terceiro problema, na sequência dos dois anteriores, relacionado, desta feita, com o controle do poder político não somente nos sistemas que vedam a reeleição presidencial, mas também naqueles que permitem a reeleição, no que tange à recompensa ou punição do presidente da república após o término do seu mandato:

(...) o presidente, quando eleito por voto direto, também é identificado diretamente pelos eleitores como sendo responsável pelo governo. Mas, ao mesmo tempo, o eleitor enfrenta a dificuldade de não ser capaz de punir ou recompensar o presidente por suas ações, uma vez que ele é incapaz de aparecer novamente nas eleições. E mesmo quando pode ser reeleito, os eleitores precisam aguardar o final do mandato para poder pedir responsabilidades (Linz, 1997: 46).<sup>159</sup>

Um problema adicional que pode ser levantado nos casos de reeleições presidenciais para mandatos sucessivos (mas não ilimitados) se refere à utilização da máquina pública no processo eleitoral. Devido a uma tendência latino-americana para o hiperpresidencialismo, caracterizado pela personificação do Poder Executivo na figura do presidente da república, é ilusório tentar dissociar, ainda que com severas amarras legais, a pessoa do chefe do Poder Executivo e do candidato à reeleição. Como será examinado no caso brasileiro, na subseção 5.2, uma vez que não há obrigatoriedade constitucional para a renúncia ou o afastamento do presidente da república do seu cargo para concorrer à reeleição, não são medidos esforços para evitar turbulências na campanha eleitoral com o risco de tomada de decisões demagógicas.

A reeleição presidencial ilimitada, por fim, apresenta-se como um contrassenso ao republicanismo. O absurdo reside no fato de que, por definição, aceita-se que a república, como forma de governo, caracteriza-se pela alternância no poder executivo, em oposição à monarquia. Se não há o exercício transitório do poder, não há república, mas, sim, constitui-se o continuísmo, assim conceituado por Ilka Treminio:

O conceito associado à idéia do perigo que a reeleição presidencial implica, é conhecido como “continuismo” e pode ser entendido como a tendência de alguns presidentes de estender seu tempo no cargo através de mudanças constitucionais, fraude eleitoral ou pela força (McConnell, 2010: 74).<sup>160</sup>

É importante sublinhar, desde já, a ideia que vem sendo construída nas seções anteriores, segundo a qual não há uma correlação conceitual entre

<sup>159</sup> Idem, p. 61-62.

<sup>160</sup> SÁNCHEZ, Ilka Treminio. Ob. cit. p. 62.



república e democracia, mas que a alternância no poder (pilar do republicanismo) é essencial para a construção da oposição política que é peça fundamental para o jogo democrático, nas palavras de Tarcísio Vieira Carvalho Neto:

Costuma-se dizer que a alternância é *conditio sine qua non* da democracia. Tecnicamente, a alternância não é propriamente princípio fundante da democracia, mas sim elemento integrante da oposição. Assim, pode haver oposição sem alternância, quando a oposição é fraca ou mesmo quando o povo está satisfeito com a situação. Também pode haver democracia sem alternância, embora, num tal contexto, a tendência seja a de desnaturação progressiva da primeira, de sua convação de democracia real em formal. O que não pode haver, absolutamente, é democracia sem oposição. O ideal, intuitivo supor, é democracia (real) com oposição (construtiva). E oposição (construtiva) com alternância substancial, esta última entendida não como aquela que propõe trocas meramente formais, semânticas, de personagens e pessoas por pessoas e personagens de um mesmo grupo de interesses, mas que consubstancie, a serviço do titular do poder, o povo, a revisão do quadro político e, com isso, se preste a redefinir, para quaisquer dos lados, os rumos da nação.<sup>161</sup>

Por isso é preciso ter muita cautela ao analisar a combinação das peças do caleidoscópio que formam os desenhos político-institucionais de um determinado Estado, pois, nem sempre a pureza dos conceitos utilizados se mantém na prática política. Um Estado republicano não é, necessariamente um Estado democrático. Um claro exemplo disso ocorreu na ditadura militar brasileira de 1964 a 1985, onde havia alternância no poder dos presidentes da república, eleitos por voto indireto em colégio eleitoral. Em outras palavras, havia elementos republicanos, mas não havia democracia direta, como forma de prolongar o grupo político situacionista no poder.<sup>162</sup>

Voltando à análise de Ilka Treminio, percebe-se a marca das ditaduras latino-americanas na reconstrução das democracias no final do século XX, com

<sup>161</sup> CARVALHO NETO, T. V.. p. 377.

<sup>162</sup> De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral do Brasil, ao longo de sua história republicana, oito presidentes foram eleitos por colégio eleitoral. Logo após a proclamação da República tivemos a eleição indireta de Deodoro da Fonseca (1889-1891). Após a Revolução de 1930, Getúlio Vargas foi eleito para um mandato de 1934 a 1938, porém, em 1937 deu um golpe de estado e permaneceu no poder até 1945. Durante a ditadura militar foram eleitos indiretamente os seguintes presidentes da república: Humberto de Alencar Castello Branco (1964-1967), Arthur da Costa e Silva (1967-1969), Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), Ernesto Geisel (1974-1979), João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985) e Tancredo de Almeida Neves (faleceu antes de assumir o cargo em 1985). Atualmente a eleição indireta é uma exceção constitucionalmente prevista em caso de vacância dos cargos de presidente e vice-presidente da república, dentro de certas condições. (Informação disponível em <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/eleicao-indireta>, acesso em 16 jul 2020)



barreiras constitucionais à reeleição presidencial nas constituições, na tentativa de evitar as ambições continuistas:

Durante o período de democratização na América Latina, a norma consistiu em limitar a possibilidade de os presidentes permanecerem no poder por mais de um período, com o objetivo de evitar as tentações "continuistas" que durante anos levaram a longas ditaduras. Se antepôs a este princípio o da "alternância" no poder, que estimulava a participação eleitoral de diferentes partidos na disputa política e a distribuição do poder.<sup>163</sup>

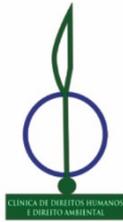
Entretanto, a partir do final do século XX, as regras de proibição da reeleição presidencial começam a flexibilizar-se nas constituições latino-americanas, primeiramente, para, em termos gerais, permiti-la, desde que assegurada a alternância no poder. Já no início do século XXI, as investidas continuistas (bem sucedidas ou não) são mais frequentes, como foi apreciado nas tabelas da subseção 2.2. Como pode ser observado nestas tabelas, o que torna, atualmente, a reeleição presidencial indefinida antidemocrática, não é a ruptura com o regime democrático, mas a utilização de suas próprias fórmulas para se alcançar o continuísmo presidencial.

Apoiados em reformas constitucionais, referendos populares ou decisões de cortes constitucionais, o presidente no exercício do seu mandato altera as regras do jogo republicano para perpetuar-se no poder (ou a ele retornar). Em seguida, numa disputa aparentemente democrática, lança-se candidato a sucessivas reeleições, pretendendo legitimar-se através de eleições diretas e periódicas, onde, supostamente sai consagrado novamente presidente pela vontade do povo. Não raro, porém, tais eleições são marcadas pela fraude das urnas, pela desigualdade de condições entre os candidatos e pelo abuso do poder político e econômico. É nesse ponto que reside a diferença entre o continuísmo do século XX e o continuísmo do século XXI: a reeleição é formalmente democrática e materialmente injusta.

Por conseguinte, a reeleição presidencial indefinida é um problema eminentemente republicano, mas também, e de forma reflexa, da democracia, na medida em que, mantidas as instituições democráticas em funcionamento, visam atingir um fim antidemocrático, qual seja, a perpetuação de um grupo político no poder, sem chances reais de acesso à função presidencial em condições de igualdade com o presidente da república candidato a reeleição.

É nesse paradoxo da democracia contemporânea que reside a abusividade da reeleição presidencial indefinida, a qual se caracteriza como um ardil antirrepublicano e antidemocrático, na medida em que as instituições passam a funcionar em prol do atingimento de uma finalidade ilícita, qual seja,

<sup>163</sup> SÁNCHEZ, Ilka Treminio. Ob. cit. p. 62.



a perpetuação de um grupo político, encarnado na pessoa do presidente da república sucessivamente reeleito, sem oportunidades iguais para a oposição participar destas disputas.

### **5.2 Reeleição Presidencial no Contexto da Constituição Federal de 1988 e os Mecanismos de Combate ao Abuso de Poder**

A constituição da república federativa do Brasil, em seu artigo 1º, que trata dos fundamentos da república trás consigo um viés fortemente democrático, tendo em vista que prevê, nos incisos I, II e V a soberania<sup>164</sup>, a cidadania e o pluralismo político, respectivamente, demonstrando total apreço aos valores democráticos. Ademais, em seu parágrafo único, dispõe que “*todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição*”<sup>165</sup>

Como desdobramento desses princípios fundamentais, a Constituição de 1988 dedica o Capítulo IV do Título II aos direitos políticos, conceituados por José Afonso da Silva como sendo o “conjunto de normas que regula a atuação da soberania popular (arts. 14 a 16)”<sup>166</sup>. De acordo com o citado autor, os direitos políticos podem ser subdivididos em dois: direitos políticos positivos e direitos políticos negativos. Nestas subdivisões, tem-se que os direitos políticos positivos se referem à capacidade eleitoral ativa e passiva, ou seja, a capacidade de votar e ser votado. Já os direitos políticos negativos, dizem respeito às inelegibilidades.

Partindo da modalidade dos direitos políticos enquanto capacidade eleitoral ativa e passiva, explica José Afonso da Silva estes conceitos da seguinte forma:

O núcleo fundamental dos direitos políticos consubstancia-se no direito eleitoral de votar e ser votado, embora não se reduza a isso, mesmo quando se toma a expressão no seu sentido mais estrito.

Essa característica fundamental dos direitos políticos possibilita falar em *direitos políticos ativos* e *direitos políticos passivos*, sem que isso constitua divisão deles. São apenas *modalidades do seu exercício* ligadas à capacidade eleitoral ativa, consubstanciada nas condições do direito de votar, e a *capacidade eleitoral passiva*, que assenta na elegibilidade, atributo de quem preenche as condições do direito de ser

<sup>164</sup> "Por ser um instituto dinâmico, a soberania está constantemente sujeita a alterações em seu sentido. A evolução do Estado de Direito formal para Estado Constitucional Democrático fez com que, no plano interno, a soberania migrasse do soberano para o povo..." NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*, 14.ed.rev., atual. Salvador: Ed. Juspodvm, 2019.

<sup>165</sup> Parágrafo Único do art 1º da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>166</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 344.



votado. Os direitos políticos ativos (ou direito eleitoral ativo) cuidam do eleitor e sua atividade; os direitos políticos passivos (ou direito eleitoral passivo) referem-se aos elegíveis e aos eleitos. A distinção tem alguma importância prática, porque gera direitos fundados em pressupostos peculiares. (destaques no original)<sup>167</sup>

Prosseguindo o autor, esclarece neste passo a correlação das modalidades anteriores com a divisão entre direitos políticos positivos e negativos, a qual engloba a anterior:

Não se deve, porém, confundir a distinção dos direitos políticos em ativos e passivos com outras duas modalidades, que se podem denominar *direitos políticos positivos* e *direitos políticos negativos* (...). Os primeiros dizem respeito às normas que asseguram a participação no processo político eleitoral, votando ou sendo votado, envolvendo, portanto, as modalidades ativas e passivas, referidas acima. O segundo grupo constitui-se de normas que impedem essa atuação e tem seu núcleo nas inelegibilidades. (destaques no original)<sup>168</sup>

É acerca desses conceitos e instituições que trataremos brevemente nas subseções seguintes para compreender o contexto normativo em que se deu o processo de emenda da constituição brasileira para a inserção da reeleição presidencial, por via da EC nº 16/1997 submetida ao crivo do Supremo Tribunal Federal.

### **5.2.1 Direitos Políticos Positivos**

Valendo-nos ainda uma vez mais da lição de José Afonso da Silva, conceitua-se *direitos políticos positivos* como sendo o:

“(...) conjunto de normas que asseguram o direito subjetivo de participação no processo político e nos órgãos governamentais. Eles garantem a participação do povo no poder de dominação política por meio das diversas modalidades de direito de sufrágio: direito de voto nas eleições, direito de elegibilidade (direito de ser votado), direito de voto nos plebiscitos e referendos, assim como por outros direitos de participação popular, como o direito de iniciativa popular, o direito de propor ação popular e o direito de organizar e participar de partidos políticos.<sup>169</sup>

#### **a) Sufrágio e Participação Popular**

<sup>167</sup> SILVA, José Afonso da. Ob. cit. p. 346.

<sup>168</sup> Ibidem.

<sup>169</sup> Idem. p. 348.



No *caput* do artigo 14 da constituição há a previsão de que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos” e de forma mais específica no Código Eleitoral, bem como em leis esparsas que tratam dos partidos políticos e eleições.

A partir da análise do referido artigo, extrai-se que a soberania é exercida pelo sufrágio universal, isto é, todos os cidadãos podem votar e ser votados, para isso não há limitações impostas aqueles que queiram exercer seus direitos políticos, como por exemplo, nos casos em que o sufrágio é censitário que condiciona o sufrágio, geralmente, à determinadas condições patrimoniais.

O voto por sua vez, é: 1) direto, o que significa dizer que o eleitor escolhe diretamente seus representantes, tanto do executivo quanto do legislativo (com situações excepcionais nas quais o voto direto é mitigado<sup>170</sup>); 2) secreto, pois o eleitor não pode sofrer nenhum tipo de interferência na escolha de seu voto, o que se coaduna com o fato de que o voto deve ser, incondicionalmente, livre; 3) de valor igual para todos, isto é, cada cidadão, em razão do princípio da igualdade, tem direito a apenas um voto, que terá o “peso” de apenas um voto. Daí extrai-se a famosa máxima “*one person, one vote*”.

Segundo o citado art. 14 da Constituição Federal brasileira de 1988, a soberania popular é exercida também mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. O plebiscito e referendo, são consultas à população, convocado ou autorizado pelo Congresso Nacional (art. 49, XV, CF/88<sup>171</sup>), respectivamente, sobre matéria de grande relevância de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

Contudo, a diferença entre eles está no momento de consulta. No plebiscito a consulta é prévia ao ato legislativo ou administrativo. O povo aprova ou denega o objeto de consulta, ficando o governante condicionado ao que foi decidido. Por outro lado, no referendo a consulta é posterior a ato

<sup>170</sup> A Constituição da República Federativa do Brasil em seu dispõe que: Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga. §1º Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei. O Código Eleitoral também prevê hipótese de mitigação do voto direto. Confira-se: Art. 224. *Omissis* (...) §3º A decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta, após o trânsito em julgado, a realização de novas eleições, independentemente do número de votos anulados. § 4º A eleição a que se refere o § 3º correrá a expensas da Justiça Eleitoral e será: I – indireta, se a vacância do cargo ocorrer a menos de seis meses do final do mandato; II – direta, nos demais casos.

<sup>171</sup> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) XV - autorizar referendo e convocar plebiscito.



legislativo ou administrativo, sendo a população responsável pela ratificação ou rejeição da matéria submetida a votação.

A iniciativa popular, por sua vez, consiste em um projeto de lei elaborado por cidadãos (ou seja, com capacidade eleitoral ativa) com subscrição por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (art. 61, §2º, CF/88<sup>172</sup>). Além disso, a iniciativa popular pode versar sobre qualquer matéria, salvo aquelas de iniciativa exclusiva. Por fim, a iniciativa tem o mesmo rito que o processo legislativo ordinário, com possibilidade de ter emendas parlamentares ou ser rejeitado pela Câmara dos Deputados ou Senado Federal, sendo sujeito à sanção ou veto do Chefe do Executivo, entre outros.

É interessante notar que, a semelhança de outras constituições latino-americanas, a Constituição Federal de 1988 possui cláusulas pétreas, isto é, dispositivos que não são passíveis de sofrer emendas constitucionais, nos termos do artigo 60, §4º., a seguir transcrito:

Art. 60 (...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- I - a forma federativa de Estado;
- II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III - a separação dos Poderes;
- IV - os direitos e garantias individuais.

Observe-se que a forma de governo republicana não está prevista como cláusula pétrea, devido à seguinte disposição constitucional transitória que previa a realização de plebiscito, nos moldes seguintes:

Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.<sup>173</sup>

§ 1º Será assegurada gratuidade na livre divulgação dessas formas e sistemas, através dos meios de comunicação de massa cessionários de serviço público.

§ 2º O Tribunal Superior Eleitoral, promulgada a Constituição, expedirá as normas regulamentadoras deste artigo.

<sup>172</sup> Art. 61, § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

<sup>173</sup> A Emenda Constitucional nº 02, de 25 de agosto de 1992, alterou a redação deste dispositivo para que o plebiscito fosse realizado no dia 21 de abril de 1993 e deu outras providências.



Pela vontade popular, sagrou-se vencedora nesse plebiscito a república presidencialista.

Ademais destas disposições gerais, a Constituição Federal Brasileira protege o instituto do voto, com o intuito de proteger o cidadão e garantir um processo eleitoral probo, evitando o ludíbrio e/ou a imprecisão na hora do voto, como poderá se verificado a seguir.

### ***b) Capacidade Eleitoral Ativa***

A capacidade eleitoral ativa se dá pelo direito ao voto. Para votar e, assim, se tornar cidadão, é necessário o alistamento eleitoral na forma da lei (título eleitoral), nacionalidade brasileira (proibição a eleitores estrangeiros - art. 14, §2º, CF), idade mínima de 16 anos (art. 14, §1º, II, 'c', CF) e não ser conscrito durante o serviço militar obrigatório.

Quanto a idade, de acordo com o art. 14, §1º, I e II, 'a', 'b' e 'c' da Constituição Federal, o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para maiores de 18 anos e menores de 70 anos de idade e facultativos para maiores de 16 e menores de 18 anos, analfabetos e maiores de 70 anos.

### ***c) Capacidade Eleitoral Passiva***

A capacidade eleitoral passiva é o direito de ser votado e eleger-se para o exercício de um mandato eletivo. Isso não significa que qualquer eleitor é elegível. Segundo o art. 14, §3º da CF/88 são condições de elegibilidade: nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral, domicílio eleitoral na circunscrição, filiação partidária e idade mínima a ser verificada na data da posse, sendo de 35 anos para Presidente, Vice-Presidente da República e Senador; 30 anos para Governador e Vice-Governador do Estado e do Distrito Federal; 21 anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e Juiz de Paz; e 18 anos para Vereador.

O art. 14, § 4º da CF/88 dispõe que são inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos. Os inalistáveis, como os estrangeiros e os conscritos<sup>174</sup>, são aqueles que não podem ser eleitores, pois o alistamento eleitoral é um dos pressupostos para a elegibilidade. Os analfabetos, por sua vez, possuem o direito de votar, mas não possuem capacidade eleitoral passiva.

<sup>174</sup> São aqueles em período de serviço militar obrigatório. Importante ressaltar que o art. 14, § 8º da CF/88 prevê que o militar alistável é elegível. Dessa forma, se tiver menos de 10 anos de serviço, se afastará da atividade e com mais de 10 anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação para a inatividade.



### 5.2.2 Direitos Políticos Negativos

De acordo com o magistério de José Afonso da Silva:

Denominamos *direitos políticos negativos* àquelas determinações constitucionais que, de uma forma ou de outra, importem em *privar o cidadão* do direito de participação no processo político e nos órgãos governamentais. São *negativos* precisamente porque consistem no conjunto de regras que *negam*, ao cidadão, o direito de eleger, ou de ser eleito, ou de exercer atividade político-partidária ou de exercer função pública.

Os *direitos políticos negativos* compõem-se, portanto, das regras que *privam* o cidadão, pela perda definitiva ou temporária (suspensão), da totalidade dos direitos políticos de votar e ser votado, bem como daquelas regras que determinam restrições à elegibilidade do cidadão, em certas circunstâncias: as *inelegibilidades*. (destaques no original)<sup>175</sup>

É acerca das inelegibilidades que discorreremos brevemente a seguir. As inelegibilidades estão relacionadas aos impedimentos estabelecidos pela constituição ou por lei complementar à capacidade eleitoral passiva, ou seja, às condições de elegibilidade. Para melhor compreensão de seu objeto e finalidade na análise da questão da reeleição presidencial, transcrevemos abaixo a lição de José Afonso da Silva:

As inelegibilidades têm por objeto proteger a probidade administrativa, a normalidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (art. 14, §9º). Entenda-se que a cláusula “contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função...” só se refere à *normalidade* e à *legitimidade* das eleições. Isso quer dizer que “a probidade administrativa” e “a moralidade para o exercício do mandato” são valores autônomos em relação àquela cláusula; não são protegidos contra a influência do poder econômico ou abuso da função etc., mas como valores em si mesmos dignos de proteção, porque a improbidade e imoralidade, aí, conspurcam só por si a lisura do processo eleitoral.<sup>176</sup>

E remata o supracitado autor, evidenciando a natureza ética por detrás das inelegibilidades:

<sup>175</sup> SILVA, José Afonso da. Ob. cit. p. 382.

<sup>176</sup> Ibidem, p. 388.



As inelegibilidades possuem, assim, um fundamento ético evidente, tornando-se ilegítimas quando estabelecidas com fundamento político ou para assegurar o domínio do poder por um grupo que o venha detendo, como ocorreu no sistema constitucional revogado. Demais, seu sentido ético correlaciona-se com a democracia, não podendo ser entendido como um moralismo desgarrado da base democrática do regime que se instaure.<sup>177</sup>

Limitando-se este escrito ao exame do texto constitucional brasileiro, identificam-se duas modalidades de inelegibilidades, quanto ao critério de abrangência, as absolutas e as relativas.

#### **a) Inelegibilidade absolutas**

Estas se referem a impedimentos para concorrer a qualquer cargo eletivo, sem possibilidade de desincompatibilizar-se a tempo de participar da eleição. Somente deixa de existir a inelegibilidade absoluta quando a causa que lhe deu origem desaparece. Trata-se de uma modalidade excepcional, restringindo-se, no texto da Constituição aos inalistáveis (os menores de 16 anos, os menores de 16 anos e maiores de 18 anos não alistados pela facultatividade do voto, os que estiverem privados temporária ou definitivamente, de seus direitos políticos, os estrangeiros e os conscritos durante o período do serviço militar obrigatório) e aos analfabetos.

#### **b) Inelegibilidade relativas**

Estas se referem à restrições à elegibilidade para determinados mandatos conforme situações específicas, por vínculo funcional ou de parentesco ou por domicílio que inviabilizam a candidatura. Nestas hipóteses é possível a remoção do obstáculo, inclusive, pela desincompatibilização. A desincompatibilização pode ser entendida como o ato de desvencilhar-se da inelegibilidade, à tempo de concorrer ao cargo desejado, por meio do afastamento do vínculo funcional impeditivo de sua candidatura através de renúncia ou de licença.

A constituição prevê as seguintes modalidades:

#### **(i) em razão da função exercida para um terceiro mandato consecutivo**

O art. 14, §5º da CF/88 permite a reeleição de Presidente da República, Governadores de Estado e Distrito Federal e Prefeitos e de quem os houver sucedido ou substituído no curso do mandato, para um único período subsequente. Logo, é inelegível o candidato que busca um terceiro mandato

<sup>177</sup> Ibidem.



consecutivo. Contudo, é possível que, após o intervalo de uma legislatura, possa retornar como candidato para um novo mandato não subseqüente.

## **(ii) em razão da função para concorrer a outros cargos**

Segundo o art. 14, §6º da CF/88, para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até 6 meses antes do pleito. Essa renúncia é chamada de desincompatibilização que, de acordo com entendimento do Superior Tribunal Federal (STF) na ADI 1.085-MC/DF, Rel. Min. Néri da Silveira, não se aplica a reeleição ao mesmo cargo aos Chefes do Executivo, sendo somente aplicado quando houver candidatura a cargo diverso.

## **(iii) em razão de parentesco**

O art. 14, §7º, CF/88 estabelece que são inelegíveis, no território de “jurisdição” (leia-se “circunscrição”) do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

O Supremo Tribunal Federal no RE 543.117-AgR, Rel. Min. Eros Grau ressaltou que o dispositivo tem por objetivo evitar a perpetuidade ou alongada presença de familiares no poder. Na busca de impossibilitar fraudes ou burlas à Constituição, a Súmula Vinculante 18 do STF dispõe que a dissolução da sociedade ou do vínculo conjugal, no curso do mandato, não afasta a inelegibilidade prevista no §7º do artigo 14 da Constituição Federal. Além disso, a Súmula 6 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) orienta que são inelegíveis para o cargo de chefe do Executivo o cônjuge e os parentes, indicados no § 7º do art. 14 da Constituição Federal, do titular do mandato, salvo se este, reelegível, tenha falecido, renunciado ou se afastado definitivamente do cargo até seis meses antes do pleito.

## **(iv) inelegibilidades previstas em lei complementar**

O §9º do art. 14 da CF/88 estabelece que 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. Trata-se de inelegibilidade relativa, visto que as absolutas só podem ser justificadas pela Constituição Federal por ferir direitos e garantias fundamentais (art. 60, § 4º,



IV, CF/88<sup>178</sup>). Essas hipóteses de inelegibilidade encontram-se previstas na Lei Complementar nº 64/90.

### **5.2.3 Reeleição Presidencial no Brasil: um Debate Político sem Entraves Jurídicos: A Desnecessidade de Desincompatibilização e os Riscos do Abuso de Poder**

Na sua redação originária, o artigo 14, §5º. da Constituição Federal de 1988 trilhava o mesmo caminho das constituições republicanas brasileiras, desde 1891, proibindo a reeleição dos chefes do poder executivo em todos os níveis da federação, nos seguintes termos: “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”.

No penúltimo ano do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, após o sucesso do Plano Real para a estabilização da economia brasileira, procedeu-se a um acordo político para emendar a constituição e permitir a reeleição presidencial. Em meio a denúncias de compra de votos no Congresso Nacional, não investigadas de forma apropriada na época, nem mesmo pelo Procurador-Geral da República, a proposta foi aprovada<sup>179</sup>. Por meio da Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997, o supracitado dispositivo foi reformado, admitindo-se, pela primeira vez na história constitucional brasileira, a reeleição dos chefes do Poder Executivo, para um mandato sucessivo, passando a vigorar com a seguinte redação:

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

Como analisa José Jairo Gomes,

A reeleição não pertence à história do sistema político brasileiro, haja vista que desde a primeira Constituição Republicana, de 1891, esse instituto jamais foi contemplado. 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

<sup>178</sup> Art. 60 § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.

<sup>179</sup> Cfr. <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2020/02/fernando-henrique-foi-o-primeiro-presidente-a-ser-beneficiado-com-pec-que-permitia-a-reeleicao.shtml>, acesso em 17 jul 2020.



exercício de sucessivos mandatos. Quebrando essa tradição, a EC nº 16/97 introduziu o instituto da reeleição [...] Assim, os chefes do Poder Executivo, ou que os houver sucedido ou substituído, poderão renovar seus mandatos para um único período subsequente. Vencido o segundo mandato, tornam-se inelegíveis para o mesmo cargo no período sucessivo. Frise-se que a inelegibilidade ocorre para o terceiro mandato consecutivo, de sorte que a mesma pessoa não está proibida de ser mandatária por três, quatro ou cinco vezes, desde que não haja sucessividade a partir do segundo mandato.<sup>180</sup>

Logo em seguida à promulgação dessa Emenda Constitucional, foi proposta perante o Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.805-2 – DF pelo Partido Democrático Brasileiro (PDT), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido Liberal (PL), que argumentavam, em síntese, a necessidade de a corte constitucional brasileira fixar uma interpretação conforme a constituição no sentido de o candidato à reeleição para o mesmo cargo de chefe do Poder Executivo ter que se desincompatibilizar para concorrer às eleições, nos termos do artigo 14, §6º. do texto magno, que determina:

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

Pelo voto do Relator, Ministro Néri da Silveira, dois argumentos centrais eram sustentados pela improcedência desse pedido. Por um lado, defendia-se que o processo de emenda à constituição tinha sido fruto de um debate político típico do Poder Legislativo no qual o Poder Judiciário não deveria se imiscuir. Em outras palavras, se a ressalva da necessidade de desincompatibilização não foi feita na nova redação dada ao §5º. do artigo 14, o Supremo Tribunal Federal não poderia atuar como “legislador positivo” e inserir esta obrigatoriedade.

Em complemento, o Ministro Relator sustentou também em seu voto que a nova redação do §5º. do artigo 14 transformou a inelegibilidade dos chefes do Poder Executivo em todas as esferas da federação em uma “regra de elegibilidade” e, ao assim proceder, o Supremo Tribunal Federal não poderia interpretar restritivamente uma norma que guarda um direito fundamental do cidadão a ser eleito para um segundo mandato consecutivo, aplicando, por analogia, a regra da desincompatibilização prevista no §6º. do artigo 14.

<sup>180</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, ps. 219-220.



Ademais, se o §5º. do artigo 14 após a EC 16/1997 deixa de conter uma regra de inelegibilidade, na visão do Ministro Relator, não há que se falar em desincompatibilização, pois, como visto acima, este instituto se presta a remover os empecilhos impostos pelas regras de inelegibilidade por via do afastamento (definitivo ou temporário) da função.

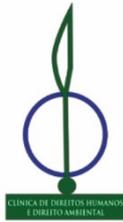
Outro argumento esgrimido no bojo desta ação se referia ao princípio da continuidade da Administração Pública. Por esta linha de argumentação, sustentava-se que, ao se impor a necessidade de desincompatibilização para que os chefes do Poder Executivo pudessem se candidatar à reeleição, a administração pública poderia ficar acéfala por seis meses, caso o vice acompanhasse o titular na formação da chapa reelecionista. Após o pleito, especulava-se o quanto seria desastroso ou temerária a volta ao cargo de chefe do Poder Executivo caso este tivesse perdido a eleição.

Em sentido contrário ao da maioria, o Ministro Marco Aurélio proferiu voto salientando a incongruência causada no sistema constitucional brasileiro. Lembra que, ao se introduzir a figura da reeleição dos chefes do Poder Executivo em todos os níveis da federação, a EC nº16/1997 rompeu com a lógica da constituição originária. Em outras palavras, se para concorrer para cargo diverso o §6º. do mesmo artigo obriga a renúncia, certamente, o constituinte originário teria obrigado a desincompatibilização para concorrer à volta para o mesmo cargo, se tivesse previsto a hipótese de reeleição, diante do sistema constitucional de inelegibilidades e de seu fundamento ético voltado à normalidade e legitimidade do pleito sem abusos do poder político e econômico.

O Ministro Marco Aurélio qualifica o entendimento contrário à desincompatibilização na hipótese de reeleição do §5º. como um “paradoxo gritante”, pois, ao não ser preconizado o afastamento do candidato à reeleição, cria-se, de forma automática, um desequilíbrio na disputa, considerados os demais candidatos, mesmo que não haja, idealmente, o uso da máquina administrativa para o fim eleitoral, porque este desequilíbrio decorre do exercício do cargo. Mas, se o chefe do poder executivo almejar concorrer a outro cargo, deverá afastar-se, renunciando ao respectivo mandato até seis meses antes do pleito.

Nessa esteira, cite-se o entendimento de José Jairo Gomes:

A EC nº 16/67 alterou a redação do artigo 14, §5º, da Lei Maior, introduzindo a reeleição dos chefes do Poder Executivo. [...] No entanto, não se previu que os ocupantes desses cargos tivessem de se desincompatibilizar para disputar a reeleição, embora fosse essa uma exigência ética das mais elementares. Assim, podem permanecer no exercício de suas funções, apesar de se encontrarem empenhados na campanha para a reeleição. Nisso têm como grande aliado a máquina



administrativa estatal, da qual são os dirigentes máximos. Os resultados desse casuismo nefando são testemunhados por todos em anos eleitorais: é o desequilíbrio das eleições diante da inevitável antecipação da campanha eleitoral para um momento em que os demais partidos nem sequer escolheram seus candidatos - obviamente, o chefe do Executivo será sempre o candidato natural do partido; é a realização aberta de comícios e propagandas eleitorais em período vedado, sempre com a desculpa de que se está inaugurando obras ou participando de eventos oficiais; é o uso abusivo de recursos públicos para a realização de toda sorte de viagens, sob o argumento de que se está a realizar compromissos de governo; é o cumprimento quase simultâneo de promessas feitas em palanques; é, enfim, a sangria desatada dos cofres públicos por conta de suposta realização de 'propaganda institucional'. Observe-se que, se os chefes do Poder Executivo saírem candidatos para outros cargos, terão de se desincompatibilizar, renunciando a seus mandatos até seis meses antes do pleito (CF, art. 14, §6º).<sup>181</sup>

Por conseguinte, em casos em que se apresentam a reeleição candidatos que ora ocupam o cargo a ser pleiteado, percebe-se que a probabilidade de ocorrência de abuso de poder econômico e político torna-se maior, vez que ao possuir a máquina da Administração Pública em seus domínios o candidato se coloca em posição superior àquela em que se encontram seus concorrentes, com intuito de obter maiores vantagens, o que por consequência compromete a normalidade do pleito em questão e sua legitimidade.

Assim sendo, verifica-se a abusividade da reeleição presidencial (e dos chefes do Poder Executivo nos demais níveis da federação) sem a necessidade de afastamento do cargo para lançar-se candidato a um mandato sucessivo, porque a normalidade e a legitimidade do pleito são comprometidas. Esta situação é escandalosa em reeleições presidenciais limitadas. Mais escandalosas ainda o serão nas reeleições presidenciais ilimitadas.

#### **5.2.4 Combate ao abuso do poder no direito eleitoral brasileiro**

Os meios judiciais utilizados contemporaneamente pelo ordenamento jurídico eleitoral brasileiro, previstos em âmbito constitucional e legal, de combate ao abuso de poder se traduzem na Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) – art. 14, §10 da Constituição Federal, e na Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) – art. 22 da Lei Complementar n. 64/90.

<sup>181</sup> GOMES, José Jairo. Ob. cit. ps. 240-241.



Tanto a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo quanto a Ação de Investigação Judicial Eleitoral – *ações de caráter não-criminal* – visam a tutela da legitimidade e normalidade das eleições, um dos pilares que regem o processo eleitoral brasileiro<sup>182</sup> e podem, acaso julgadas procedentes, cassar o registro de candidatura ou o diploma do candidato. Assim, previamente, faz-se necessária a compreensão do que pode ensejar o ajuizamento da AIME e da AIJE. Para a AIME, as hipóteses de cabimento são o abuso de poder em sentido amplo, a corrupção<sup>183</sup> ou a fraude. Já para a AIJE as hipóteses de cabimento são o abuso de poder econômico, político, de autoridade e o uso indevido de veículos ou meios de comunicação social, tudo quando feito em benefício de candidato ou de partido político.

Para os objetivos do presente escrito, imperioso nos dedicarmos aos conceitos de abuso de poder. Para o direito eleitoral brasileiro, o abuso de poder deve ser considerado em sentido lato e é caracterizado pelo “mau uso de direito, situação ou posição jurídicas com vistas a se exercer indevida e ilegítima influência em dada eleição”, sendo que, para que ocorra o abuso de poder, “fundamental é a presença de uma conduta em desconformidade com o Direito (que não se limita à lei), podendo ou não haver desnaturação dos institutos jurídicos envolvidos”<sup>184</sup>.

Nesses termos, o abuso de poder político mostra-se vinculado ao poder estatal concedido ao agente público, sendo que o abuso se traduz em fatos ou situações variadas como a utilização dos meios e serviços públicos para promoção pessoal do agente público, desvirtuamento de programa institucional, manipulação de programas sociais, entre outros<sup>185</sup>. Já por abuso de poder econômico entende-se a materialização de ações que importem no uso indevido de situações jurídicas ou direitos, assim como de recursos patrimoniais controlados ou disponibilizados ao agente<sup>186</sup>. Convém mencionar ainda a espécie de abuso de poder político-econômico, cuja caracterização é

<sup>182</sup> O direito eleitoral brasileiro, e particularmente as ações eleitorais, buscam proteger os **três pilares fundamentais do processo eleitoral**: a já mencionada legitimidade e normalidade das eleições, a igualdade de oportunidades (igualdade de chances) e o respeito à soberania popular (liberdade do eleitor). Em relação aos dois últimos pilares, também há ações eleitorais específicas, a saber: (a) Representação por captação ilícita de sufrágio (art. 41-A, da Lei nº 9.504/97), cujo objetivo é assegurar a liberdade do eleitor; (b) Representação por conduta vedada (art. 73, da Lei nº 9.504/97), que tem como objetivo garantir a igualdade de chances na disputa e a moralidade administrativa e; (c) Representação por captação ilícita de recursos (art. 30-A, da Lei nº 9.504/97), que tem como razão de existir garantir a higidez (lisura) da campanha).

<sup>183</sup> “Por corrupção entende-se o desvirtuamento das atividades desenvolvidas por agente estatal para a obtenção de vantagens por meio de contraprestação, a fraude implica frustração do sentido e da finalidade da norma jurídica pelo uso de artimanha, astúcia, artifício ou ardil” (GOMES, José Jairo. Ob. cit. p. 820).

<sup>184</sup> GOMES, José Jairo. Ob. cit. p. 365.

<sup>185</sup> GOMES, José Jairo. Ob. cit. p. 358.

<sup>186</sup> *Ibidem*, p. 357.



exemplificada pelo agente público que utiliza a máquina estatal para obter vantagens para si em candidaturas.

Em tempo, torna-se necessário salientar que o próprio Tribunal Superior Eleitoral, bem como a Justiça Eleitoral como um todo, pela análise de sua jurisprudência, julga casuisticamente as demandas envolvendo AIJEs e AIMEs dada a ocorrência do conceito de abuso ser amplo e indeterminado o que leva aos julgadores lançarem mão da análise de cada caso, em concreto, de abuso<sup>187</sup> utilizando da proporcionalidade e da gravidade da conduta abusiva ao pleno andamento e legitimidade de eleições.

Aliás, é importante pontuar que nada impede o cidadão, apesar de não ter legitimidade para ajuizar em nome próprio a AIME e/ou a AIJE<sup>188</sup>, de noticiar ao Ministério Público os fatos que aquele poderá considerar como ensejadores das ações eleitorais que visam a proteção dos pleitos eleitorais em âmbito municipal, estadual ou federal.

Por fim, convém mencionar que, as ações eleitorais citadas (AIME e AIJE), ao tensionarem pela promoção da legitimidade e da normalidade dos pleitos, visam fornecer uma tutela materialmente mais efetiva, possuindo prazos específicos para o ajuizamento e, dessa forma, cobrindo todo o período eleitoral. Em síntese, enquanto a AIJE pode ser ajuizada desde o início do processo eleitoral e até a diplomação dos candidatos eleitos, abarcando, inclusive, fatos relacionados ao período pré-eleitoral, a AIME somente deve ser ajuizada nos 15 dias após a diplomação.

Em análise última, o abuso de direito, como será estudado na subseção 5.4.1, pode, em uma interpretação mais extensiva, vir a figurar como causa de pedir em alguma das Ações eleitorais que foram analisadas nesta subseção 5.2.4, justamente pelo abuso de direito, como gênero que engloba o abuso de poder político e o abuso de poder econômico, atentar contra a regularidade e normalidade das eleições.

---

<sup>187</sup> [...] o conceito de abuso de poder é, em si, uno e indivisível. Trata-se de conceito fluido, indeterminado, que, na realidade fenomênica, pode assumir contornos diversos. Tais variações concretas decorrem de sua indeterminação a priori. Logo, em geral, somente as peculiaridades divisadas no caso concreto é que permitirão ao intérprete afirmar se esta ou aquela situação real configura ou não abuso. O conceito é elástico, flexível, podendo ser preenchido por fatos ou situações tão variados quanto os seguintes: uso nocivo e distorcido de meios de comunicação social; propaganda eleitoral irregular; fornecimento de alimentos, medicamentos, materiais ou equipamentos agrícolas, utensílios de uso pessoal ou doméstico, material de construção; oferta de tratamento de saúde; contratação de pessoal em período vedado; percepção de recursos de fonte proibida; coação moral; compra de apoio político de adversário. (GOMES, José Jairo. Ob. cit. p. 678).

<sup>188</sup> A legitimidade para ajuizamento de AIJE e AIME está restrita aos diretamente interessados no pleito: qualquer partido político, coligação, candidato (pré-candidato) ou Ministério Público Eleitoral.



### **5.3 Garantia de “Condições Gerais de Igualdade” para o Acesso às Funções Públicas em um Estado Materialmente Democrático**

Nesta terceira parte da presente seção, discutiremos como um Estado Democrático de Direito pode garantir as condições gerais de igualdade para que seus cidadãos, sem qualquer tipo de fator discriminatório, possam acessar as funções públicas de seu país, nos termos da cláusula constante da letra c) do item 1 do artigo 23 da Convenção Americana. Entendemos que os fatores discriminatórios são inúmeros e diversos, variando de acordo com a realidade de cada Estado americano, motivo pelo qual concentraremos nossa análise no Estado brasileiro, a título de exemplo. Ademais, compreendemos também que a discriminação pode se revestir de vários parâmetros (gênero, classe social, raça, deficiência, dentre outras), e, por esta razão, destacamos neste escrito apenas alguns destes padrões discriminatórios que fulminam a democracia em sentido material no Brasil, isto é, em condições reais de igualdade de condições para o acesso às funções públicas por mulheres, pessoas LGBTQIA+, indígenas e negros.

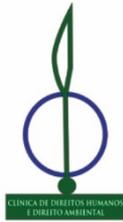
#### **5.3.1 Breve Panorama Constitucional Brasileiro**

O Estado Brasileiro, com a Constituição vigente, possui alguns fundamentos que estruturam o ordenamento jurídico, dentre eles o princípio da dignidade humana, e possui objetivos que devem ser perseguidos pelo Estado Democrático de Direito, como a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos, sem qualquer discriminação, como sendo desdobramentos do princípio da igualdade.

Quando tratamos do princípio da igualdade em relação à população brasileira na participação política, aparecem inúmeros fatores que impedem sua plena efetivação dentro do sistema político nacional, havendo um enorme caminho a ser seguido para essa efetivação.

Historicamente, a sociedade brasileira é formada por brancos europeus, povos indígenas originários e povos negros escravizados. A primeira Constituição do Brasil, de 1824, garantia o direito ao voto censitário, bem como o direito de ser eleito, à população masculina maior de 25 anos, excluindo a população pobre, feminina e escrava da participação política.

Apesar do voto censitário ter sido abolido e do princípio da igualdade estar presente formalmente no regime brasileiro desde a Constituição Republicana, de 1891, ainda havia problemas sociais graves deixados pelo longo período de escravidão no país e o voto não era um direito de todos, permitido apenas aos brasileiros alfabetizados e maiores de 21 anos, sendo inelegíveis os não alistáveis. Tal época foi marcada pelo voto de cabresto, no qual predominava a figura do “coronel”, um fazendeiro local, que abusava da



sua influência econômica para obter vantagem política, coagindo os cidadãos a votar no seu candidato indicado.

Na Constituição de 1934, há uma mudança substantiva no que diz respeito ao princípio supracitado, sendo introduzido em seu texto a descaracterização das distinções por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou ideias políticas. A partir deste marco, o voto passa a ser secreto e podiam votar os cidadãos, homens e mulheres, com exceções, maiores de 18 anos e alfabetizados, tendo sido mantida a inelegibilidade dos não eleitores. Apesar dos avanços obtidos, a Constituição de 1937 suprimiu os direitos políticos antes consagrados ao se instaurar no Brasil uma ditadura comandada por Getúlio Vargas.

Com o fim da Era Vargas e do Estado Novo e com a redemocratização do país, a Constituição de 1946 garantiu o voto, que passou a ser direto e mulheres e homens alfabetizados tinham esse direito, ficando excluído os analfabetos e indígenas, seguindo a mesma ideia da inelegibilidade da constituição anterior. No período da Ditadura Militar (1964-1985), houve a invalidação desta Constituição e a elaboração de uma nova constituição em 1967 (posteriormente emendada pela EC nº 01/1969), a qual foi marcada pela cassação e suspensão de direitos políticos e determinava eleições indiretas.

Com a Constituição de 1988, chamada “Constituição Cidadã”, que contou com grande envolvimento da população, o princípio da igualdade foi designado como um direito fundamental (art. 5º, *caput*). Todo cidadão, incluindo os analfabetos e os maiores de 16 e menores de 18 anos, mulheres, pobres, indígenas, possuem o direito de voto garantido. No que se refere à elegibilidade, são inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos, nos termos da Constituição. Ainda há inelegibilidades relativas, que possuem a finalidade de proteger o caráter legítimo das eleições da interferência administrativa e assegurar a igualdade material do direito de ser eleito.

Em relação aos analfabetos, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no Ac de 3.11.2016 no AgR-REspe nº 26810 e Ac de 27.9.2016 no REspe 8941 ambos de rel. Min. Herman Benjamin, esclarece que o conceito de analfabetismo deve ser interpretado de modo a privilegiar o exercício da cidadania, os direitos políticos e a representação popular, interferindo-se o mínimo possível na liberdade de voto e na capacidade eleitoral passiva. Exige-se do candidato, portanto, que saiba ler e escrever, minimamente, não sendo possível a utilização de critérios rigorosos para aferição de alfabetismo para que o domínio político não seja monopólio das elites conforme entendimento do TSE na Ac. de 12.04.2018 no PA nº 51371, rel. Min. Luiz Fux<sup>189</sup>.

<sup>189</sup> “Processo administrativo. Proposta. Unificação. Aferição. Inelegibilidade. Sistema de aplicação de teste de alfabetização. Inviabilidade. Jurisprudência. TSE. Não acolhimento da proposta. [...] 4. A realidade multifacetada da sociedade brasileira desaconselha que o



Havendo dúvidas quanto à condição de alfabetização do candidato, as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral que regulamentam cada pleito dispõem que a ausência de comprovante de escolaridade exigido para o Requerimento de Registro de Candidatura (RCC) pode ser suprida por declaração de próprio punho, podendo ser auferida por outros meios, como a realização de um teste pelo juízo eleitoral desde que seja individual e reservada. Além disso, a jurisprudência do TSE é no sentido de que a declaração de próprio punho deve ser firmada na presença de juiz eleitoral ou de servidor do cartório eleitoral por ele designado<sup>190</sup>.

Vale a pena leitura integral do acórdão do TSE no RO 060247518 do rel. Min. Luís Roberto Barroso:

Direito eleitoral e constitucional. Recurso ordinário. Eleições 2018. Inelegibilidade. Analfabetismo. Deficiente visual. Art. 14, § 4º, da Constituição Federal. Interpretação restritiva. Direito fundamental à elegibilidade. Provimento. [...] 4. As causas de inelegibilidade, dentre as quais se inclui o analfabetismo previsto no art. 14, § 4º, da CF/1988, devem ser interpretadas restritivamente. [...] 6. A aferição da alfabetização deve ser feita com o menor rigor possível. Sempre que o candidato possuir capacidade mínima de escrita e leitura, ainda que de forma rudimentar, não poderá ser considerado analfabeto para fins de incidência da inelegibilidade em questão. 7. Além disso, deve-se admitir a comprovação dessa capacidade por qualquer meio hábil. O teste de alfabetização, contudo, somente pode ser aplicado: (i) sem qualquer constrangimento; e (ii) de forma a beneficiar o candidato, suprimindo a falta de documento comprobatório, vedada a sua utilização para desconstituir as provas de alfabetização apresentadas. 8. No caso, o candidato, com deficiência visual adquirida, comprovou sua alfabetização por meio de declaração de escolaridade de próprio punho,

---

analfabetismo seja avaliado a partir de critérios rígidos, abstratos e estanques. Do contrário, em redutos onde o analfabetismo seja a regra, o domínio político se perpetuaria como um monopólio das elites. 5. O exame da causa de inelegibilidade do art. 14, § 4º, da CF/88 deve ocorrer da forma mais branda possível, em harmonia com os valores constitucionais e em consonância com o estágio de desenvolvimento regional. [...]”(Ac de 12.4.2018 no PA nº 51371, rel. Min. Luiz Fux.)

<sup>190</sup> “Inelegibilidade. Analfabetismo. 1. A jurisprudência do TSE é iterativa no sentido de que a declaração de próprio punho, utilizada para suprir o comprovante de escolaridade, deve ser firmada na presença do juiz eleitoral ou de servidor do cartório eleitoral por ele designado. 2. Havendo dúvida quanto à condição de alfabetização do candidato e quanto à idoneidade do comprovante por ele apresentado, o juízo eleitoral pode realizar teste, de forma individual e reservada, nos termos do art. 27, § 8º, da Res.-TSE nº 23.373/2011.3. O não comparecimento do candidato ao teste de alfabetização, embora regularmente intimado, inviabiliza a aferição da sua condição de alfabetizado. Precedente: Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 23-75, rel. Min. Arnaldo Versiani, de 27.9.2012. 4. Agravo regimental não provido.” (Ac. de 13.11.2012 no AgR-REspe nº 12767, rel. Min. Luciana Lóssio.)



firmada na presença de servidor da Justiça Eleitoral. Ficou demonstrado, portanto, que possui capacidade mínima de leitura e escrita. 9. Não há que se exigir alfabetização em braille de candidato deficiente visual para fins de participação no pleito. Para promover o acesso das pessoas com deficiência aos cargos eletivos, deve-se aceitar e facilitar todos os meios, formas e formatos acessíveis de comunicação, à escolha das pessoas com deficiência.[...] (Ac de 18.9.2018 no RO 060247518, rel. Min. Luís Roberto Barroso).

É importante que o teste de alfabetismo seja feito individualmente para que não seja uma prática vexatória e humilhante ao pré-candidato. Dessa maneira, a aferição deve ser feita caso a caso e sem constrangimentos, sob pena de ir contra os fundamentos da República (art. 1º, III e art. 5º, III, CF/88), Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 5º) e Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de São José da Costa Rica 1969 (art. 11).<sup>191</sup>

Como é garantido aos presos sem condenação judicial penal transitada em julgado o direito ao voto pela Constituição Federal de 1988, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a cada eleição, regulamenta os atos preparatórios que devem ser adotados para implementar o sistema de voto entre presos provisórios e adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa dentro de estabelecimentos penais e de internação tratados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), respectivamente.

De acordo com a corregedora do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal Aline de Paula, para garantir esse direito, primeiro é realizado cadastro dos interessados e, após, é montado um local para votação se houver ao menos 20 pessoas interessadas na instituição<sup>192</sup>. Sendo assim, são criadas seções eleitorais, em que é possibilitado ao interno de transferir o título de

<sup>191</sup> RECLAMAÇÃO. ELEIÇÕES DE 2004. PROVA DE ALFABETIZAÇÃO. RESOLUÇÃO DE TRIBUNAL REGIONAL. CARÁTER AMPLIATIVO A RESOLUÇÃO DO TSE. PROCEDIMENTO ATENTATÓRIO À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. SUSPENSÃO DEFINITIVA. [...] Exame elementar de alfabetização ou teste de escolaridade, em audiência pública, pode comprometer a reputação dos pré-candidatos, que acabam expostos a situação degradante. Ritual constrangedor, quando não vexatório, que afronta a dignidade dos pretendentes, o que não se coaduna com um dos fundamentos da República, como previsto no inciso III do art. 1º da Constituição Federal. Violação ao inciso III do art. 5º da Carta Maior, ao art. 5º da Declaração Universal dos Direitos Humanos e ao art. 11 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de São José da Costa Rica, 1969. Nas hipóteses de dúvida fundada sobre a condição de alfabetizado, a aferição se fará individualmente, caso a caso, sem constrangimentos. [...] (RECLAMAÇÃO nº 318, Acórdão nº 318 de 17/08/2004, Relator(a) Min. LUIZ CARLOS LOPES MADEIRA, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Volume 1, Data 17/09/2004, Página 176 RJTSE - Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 15, Tomo 3, Página 11)

<sup>192</sup> Câmara dos Deputados. Preso provisório e adolescente internado têm direito de votar nas eleições. 05/10/2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/544128-presoprovisorio-e-adolescente-internado-tem-direito-de-votar-nas-eleicoes/> Acesso em jun. 2020.



eleitor a essa nova seção a partir de requerimento e aqueles que não fizeram a transferência podem justificar o voto e, assim, não incorrer em multa eleitoral.

Segundo o TSE, foram disponibilizadas 220 seções eleitorais aos presos provisórios e os que cumprem medida socioeducativa para as eleições gerais de 2018. Isso permitiu com que 12.346 eleitores, incluindo mesários e funcionários dos estabelecimentos exercessem direitos políticos. Apesar de estar disponível em 21 estados e no Distrito Federal, nos estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Tocantins não foram criadas seções especiais.<sup>193</sup>

Após a análise histórica da participação ativa e passiva na política brasileira, passemos a análise de aspectos atuais da participação política da população feminina, LGBTQIA+, indígena e negra.

### **5.3.2 Participação Feminina**

Em relação ao direito ao voto das mulheres, o Código Eleitoral de 1932 trazia a redação no seu artigo 2º de que era eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma do Código. O direito ao voto conferido às mulheres foi reafirmado na Constituição de 1934, porém somente as mulheres que exerciam função pública remunerada, e em 1946, foi ampliado a todas as mulheres.

Tratamos até aqui da igualdade formal reconhecida às mulheres em relação ao direito do voto, a igualdade perante a lei. Entretanto, a igualdade material complementa a ideia da igualdade formal para que haja a construção de uma igualdade que abranja todos os cidadãos, independentemente de suas diferenças. A igualdade material pressupõe a prestação positiva do Estado.

Seguindo esta ideia de prestação positiva do Estado, as cotas de gênero são medidas afirmativas para participação das mulheres na política, consagradas no artigo 10 da Lei nº 9.504/97, que estabelece que nas eleições proporcionais cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. Em 2009, a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) sofreu uma reforma e instituiu-se formas de assegurar a participação feminina na política, como a aplicação do fundo partidário para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação feminina e que a propaganda partidária gratuita promova e difunda a participação política feminina.

<sup>193</sup> Tribunal Superior Eleitoral. Presos provisórios poderão votar em 220 seções eleitorais em 21 estados e no DF. 07/10/2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/faltam-19-dias-presos-provisorios-poderao-votar-em-220-secoes-eleitorais-em-21-estados-e-no-df-1>. Acesso em jun. 2020.



Apesar da já garantida igualdade formal, da busca pela igualdade material e das mulheres serem mais da metade do eleitorado, cerca de 52%, o número de candidatas ainda é desproporcional, segundo dados estatísticos de 2018 da Justiça Eleitoral<sup>194</sup>, que mostra que a porcentagem de candidaturas femininas foi de 31,6%<sup>195</sup>. Visando ampliar a participação de mulheres na direção das legendas, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu que a reserva de gênero nas eleições também vale para órgãos partidários, sendo assim, as comissões executivas e diretórios de partidos precisam ser ao menos 30% femininos<sup>196</sup>, cabendo ao Congresso Nacional elaborar sanções em caso de descumprimento. Entretanto, somada a falta de participação feminina, ainda há o problema das “candidaturas laranjas”, fraude eleitoral que lança candidaturas femininas fictícias para alcançar os 30% previstos pela lei de 2009 sem que as candidatas façam campanha ou recebam votos, podendo até não ter ciência da sua candidatura<sup>197</sup>.

Distanciando-nos das obrigações do Estado, percebemos que ainda há um ambiente hostil na política para as mulheres, uma vez que apesar das medidas e reformas que propõe essa participação, na prática essa não é atendida e não houve uma grande mudança. O reflexo da sociedade brasileira essencialmente patriarcal é uma política patriarcal, com uma subrepresentatividade feminina, uma vez que ainda se acredita que a política é tradicionalmente para homens brancos, cisgêneros e héteros.

### 5.3.3 Participação LGBTQIA+

Na medida em que mulheres são afastadas da política por ser tradicionalmente um ambiente para “homens públicos”, ou seja, masculino e heteronormativo, a população LGBTQIA+ também é afastada desse cenário por conta desses mesmos critérios e ainda por conta do fundamentalismo religioso e do conservadorismo.

Para se pressupor uma participação política efetiva deve haver uma visibilidade desse grupo, entretanto a população LGBTQIA+ ainda é invisibilizada na nossa sociedade. Direitos civis básicos dessa população ainda são cotidianamente questionados, como a formação familiar. No Brasil, só

<sup>194</sup> **Mulheres representam 52% do eleitorado brasileiro.** Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-representam-52-do-eleitorado-brasileiro>. Acesso em: 02 de jun. de 2020.

<sup>195</sup> **Estatísticas eleitorais.** Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 14 de jul. de 2020.

<sup>196</sup> **TSE entende ser aplicável reserva de gênero para mulheres nas eleições para órgãos partidários.** Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Maio/tse-entende-ser-aplicavel-reserva-de-genero-para-mulheres-nas-eleicoes-para-orgaos-partidarios>. Acesso em: 02 de jun. de 2020.

<sup>197</sup> **Candidatas laranjas: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018.** BBC. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723>. Acesso em: 14 de jul. de 2020.



houve possibilidade do casamento homoafetivo em razão do Supremo Tribunal Federal, em 2011, ter mudado o entendimento do conceito de família do Código Civil vigente, e somente em 2013 que o Conselho Nacional de Justiça regulamentou os trâmites cartorários desse casamento. Para contribuir com a visibilidade dessas minorias, a decisão do Supremo Tribunal Federal, em 2018, possibilitou a alteração de nome e gênero no assento de registro civil mesmo sem a realização de procedimento cirúrgico de redesignação de sexo, reafirmando o direito ao nome, um direito civil básico.

A luta pelos direitos da comunidade transexual e travesti também vem avançando. Em 2013, foi assegurado o nome social no Cartão do SUS. No ano seguinte, o Exame Nacional do Ensino Médio passou a aceitar o uso do nome social. O Decreto Presidencial nº 8.727/2016 foi publicado na semana das Conferências Nacionais Conjuntas de Direitos Humanos, e dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal<sup>198</sup>. No mesmo sentido, o Ministério da Educação, em 2018, autorizou o uso do nome social de travestis e transexuais nos registros escolares da educação básica<sup>199</sup>. Ainda há avanços no que diz respeito ao nome social nas esferas estaduais.

Infelizmente, o Brasil ainda é um dos países com maior número de assassinatos de pessoas LGBTQTs no mundo<sup>200</sup><sup>201</sup>. Como parte do combate à violência sofrida pela comunidade LGBTQIA+, em 2018, o Supremo Tribunal Federal decidiu equiparar a homofobia e a transfobia ao crime de racismo<sup>202</sup>. Ainda nesse ano, o Tribunal Superior Eleitoral regulamentou a inclusão do nome social ao título de eleitor<sup>203</sup>.

<sup>198</sup> Cartilha “Garantia da utilização do nome social para as pessoas travestis e transexuais”. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Governo Federal do Brasil.

<sup>199</sup> MEC autoriza uso de nome social na educação básica para travestis e transexuais. Agência Brasil. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-01/mec-autoriza-uso-de-nome-social-na-educacao-basica-para-travestis-e>. Acesso em: 16 de jun. de 2020.

<sup>200</sup> **Número de casos diminui, mas Brasil ainda é o país que mais mata travestis.** Poder 360. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/numero-de-casos-diminui-mas-brasil-ainda-e-o-pais-que-mais-mata-travestis/>. Acesso em: 16 de jun. de 2020.

<sup>201</sup> **Brasil é o país onde mais se assassina homossexuais no mundo.** Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/brasil-e-o-pais-que-mais-mata-homossexuais-no-mundo>. Acesso em: 16 de jun. de 2020.

<sup>202</sup> **STF enquadra homofobia e transfobia como crimes de racismo ao reconhecer omissão legislativa.** Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=414010>. Acesso em: 16 de jun. de 2020.

<sup>203</sup> **TSE publica portaria que regulamenta a inclusão do nome social no cadastro de eleitores.** Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Abril/tse-publica-portaria-que-regulamenta-a-inclusao-do-nome-social-no-cadastro-de-eleitores>. Acesso em: 16 de jun. de 2020.



Apesar desses avanços, mesmo que tardios, ainda falta uma representatividade dentro da política brasileira. Com as eleições para cargos legislativos de 2018, houve a candidatura de, pelo menos, 124 pessoas da comunidade LGBTQIA+, sendo um aumento de 386% em relação as eleições de 2014, segundo a Aliança Nacional LGBT<sup>204</sup> <sup>205</sup>. Desses, somente 8 foram eleitos, sendo seis representantes em casas legislativas estaduais e distrital, um senador e um deputado federal. Mesmo com o aumento, houve um total de 29.085 registros de candidaturas<sup>206</sup>, ou seja, as candidaturas de pessoas LGBTQIA+ foram somente de 0,42%, aproximadamente.

Quando se trata do exercício da cidadania e participação política passiva, percebe-se que as instituições políticas tradicionais são impermeáveis a essa comunidade. A falta e o acesso desigual de recursos e espaços em partidos, um ambiente hostil, a dificuldade de diálogo com os partidos e com a sociedade conservadora, dificulta esse acesso.

Para contornar tal entrave, a comunidade LGBTQIA+ conta com os apoiadores da causa, que, apesar de não fazerem parte da comunidade, se comprometem com os direitos desta, formulando políticas públicas e dando voz aos problemas há muito tempo enfrentados. Outro modo de contorno, que cria espaços de participação social, é o fortalecimento do Conselho Nacional LGBT, que cuida das políticas públicas voltadas a comunidade.

### **5.3.4 Participação indígena**

Os povos indígenas sofreram um processo histórico de assimilação e discriminação desde o período colonial brasileiro, negando aos indígenas seus direitos individuais e coletivos. Atualmente, os povos indígenas são considerados grupos minoritários étnicos, devendo haver o reconhecimento pleno dessa minoria como parte do processo democrático.

A história brasileira é marcada pela imposição da “civilização do índio”, da retirada de sua identidade étnica e da perda de seus costumes, baseada na integração dos povos indígenas a sociedade nacional. Para que isso ocorresse, houve grandes esforços do Serviço de Proteção ao Índio, criado em 1910, e das missões evangelizadoras para que fossem inseridos valores cívicos aos “silvícolas”. Porém, somente a partir dos anos 60 e 70 houve uma maior participação na política nacional, com mobilizações regionais e nacional indígenas que denunciavam violações contra aqueles povos. Em razão dessas

<sup>204</sup> **Aliança Nacional LGBTI.** Disponível em: <https://aliancagbti.org.br/>. Acesso em: 16 de jun. de 2020.

<sup>205</sup> **Mais de 120 candidatos LGBTI participam da eleição.** Congresso em Foco. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/mais-de-120-candidatos-lgbti-participam-da-eleicao/>. Acesso em: 16 de jun. de 2020.

<sup>206</sup> **Estatísticas eleitorais.** Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 16 de jun. de 2020.



denúncias, houve uma pressão internacional para que os direitos dos povos indígenas fossem normatizados e então foi elaborado o Estatuto do Índio, ainda baseado nas ideias integracionistas.

Ainda na época da Ditadura Militar, época marcada pelo etnocídio indígena, o cacique xavante Mário Juruna fora o primeiro parlamentar indígena do país, eleito em 1983 pelo Estado do Rio de Janeiro. O então Deputado Estadual criou a Comissão Permanente do Índio e incentivou uma intensa mobilização dos indígenas e seus aliados durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), que atuou na elaboração da Carta Magna promulgada em 1988. Com a Constituição de 1988, os direitos à identidade cultural própria, à organização social, às línguas, à religião e às tradições e ao direito inalienável sobre seu território e as devidas demarcações, foram assegurados<sup>207</sup>.

Contribuindo para a garantia desses direitos, como foi examinado na seção 4 deste escrito, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho dispôs que sempre que medidas legislativas ou administrativas afetarem povos indígenas, estes deverão ser consultados mediante procedimentos adequados, assegurando o direito a consulta prévia, livre, informada e de boa-fé.

Essa convenção, internalizada pelo Brasil em seu ordenamento jurídico, deu um grande passo internacional para a efetivação dos direitos desses povos, uma vez que essa efetivação pressupõe o reconhecimento de sua autonomia, na medida em que se fortalece o pluralismo da sociedade brasileira. Entretanto, as causas indígenas ainda são invisibilizadas dentro da política brasileira, uma vez que são comuns as narrativas falaciosas de que os interesses indígenas divergem dos interesses econômicos do setor agropecuário e extrativista e, atualmente, um dos grupos dominantes no Congresso Nacional é a chamada “bancada ruralista”.

Não obstante, atualmente, as articulações políticas se intensificaram e hoje os povos indígenas contam com entidades fortes, como a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib), presidida por Sônia Guajajara, candidata pelo PSOL à vice-presidência do Brasil nas eleições de 2018.

Para garantir a participação política por meio do voto aos povos indígenas, a Justiça Eleitoral possibilita a chegada nas comunidades e aldeias da estrutura de votação necessária quando ocorre os pleitos. Como os demais cidadãos brasileiros, os índios devem votar se tiverem mais de 18 anos e forem alfabetizados em língua portuguesa, segundo o Código Eleitoral. Entretanto, o Tribunal Superior Eleitoral assegurou o alistamento eleitoral facultativo aos

<sup>207</sup> 35 anos depois do deputado Juruna, indígenas continuam sem representação política no país. A Pública. Disponível em: <https://apublica.org/2018/04/35-anos-depois-do-deputado-juruna-indigenas-continuam-sem-representacao-politica-no-pais/>. Acesso em: 17 de jun. de 2020.



indígenas que, segundo o Estatuto do Índio, sejam considerados isolados e em vias de integração e, caso os índios que vivem nas aldeias optem por não votar, essa decisão individual prevalece sobre a obrigatoriedade da lei brasileira. Já para quem pretende se candidatar, o alistamento é indispensável<sup>208 209</sup>.

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral<sup>210</sup>, em 2018, houve um crescimento de 56,47% de candidatos que se declararam índios ou descendentes ao realizarem o pedido de registro de candidatura. O número de eleitos foi de um deputado estadual, em 2014, para uma deputada federal e um vice-presidente da República, em 2018. Entretanto, dos 29.085 pedidos de registro de candidatura, somente 0,46% se declaravam indígenas<sup>211</sup>.

Sobre a autodeclaração como indígena dos candidatos que buscam participar do processo eleitoral brasileiro, é preciso registrar que tal possibilidade foi incluída apenas recentemente, a partir das Eleições Gerais de 2014 (exigência de autodeclaração de raça/cor).

É certo, igualmente, que a identificação de indivíduos como *indígenas*, no âmbito do Direito Internacional, é feita a partir de critérios previstos na Convenção 169 da OIT<sup>212</sup> e, ainda, nas Declarações das Nações Unidas<sup>213</sup> e Americana<sup>214</sup> sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

<sup>208</sup> **Candidatos indígenas aumentam participação em eleições nacionais.** Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Abril/candidatos-indigenas-aumentam-participacao-em-eleicoes-nacionais>. Acesso em: 17 de jun. de 2020.

<sup>209</sup> **Facilitar o voto de povos indígenas é preocupação da Justiça Eleitoral.** Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Abril/facilitar-o-voto-de-povos-indigenas-e-preocupacao-da-justica-eleitoral>. Acesso em: 17 de jun. de 2020.

<sup>210</sup> **Candidatos indígenas aumentam participação em eleições nacionais.** Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Abril/candidatos-indigenas-aumentam-participacao-em-eleicoes-nacionais>. Acesso em: 17 de jun. de 2020.

<sup>211</sup> **Estatísticas eleitorais.** Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 17 de jun. de 2020.

<sup>212</sup> Artigo 1º. 1. A presente convenção aplica-se: a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial; **b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.** 2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção. [...]

<sup>213</sup> Artigo 33. 1. Os povos indígenas têm o direito de determinar sua própria identidade ou composição conforme seus costumes e tradições. Isso não prejudica o direito dos indígenas de obterem a cidadania dos Estados onde vivem. [...]

<sup>214</sup> Artigo I. [...] 2. A autoidentificação como povo indígena será um critério fundamental para determinar a quem se aplica a presente Declaração. Os Estados respeitarão o direito a essa



Feitas tais considerações, especificamente em relação à autodeclaração do Vice-Presidente eleito Hamilton Mourão, convém esclarecer que tal providência junto ao sistema de registro de candidaturas do Tribunal Superior Eleitoral foi antecedida por uma polêmica declaração do referido político, em 06 de agosto de 2018, quanto aos motivos que levam o Brasil a permanecer como país subdesenvolvido<sup>215</sup>.

Referida autodeclaração foi questionada, inclusive, por outros candidatos autodeclarados indígenas, a exemplo de Sônia Guajajara, que também concorreu ao cargo de Vice-Presidente, vendo-a como “oportunista” por ausência de pertencimento a um povo indígena específico<sup>216</sup>.

A própria Fundação Nacional do Índio (FUNAI), órgão indigenista oficial do Estado brasileiro, mantém em seu sítio eletrônico os critérios que devem ser utilizados para a definição de *indígena*, considerando que “identidade e pertencimento étnico não são conceitos estáticos, mas processos dinâmicos de construção individual e social” e, portanto, “não cabe ao Estado reconhecer quem é ou não indígena, mas garantir que sejam respeitados os processos individuais e sociais de construção e formação de identidades étnicas”<sup>217</sup>. A referida fundação destaca ainda que os critérios utilizados encontram fundamento na Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais e no Estatuto do Índio (Lei 6.001/73), sendo eles: (a) autodeclaração e consciência

---

autoidentificação como indígena, de forma individual ou coletiva, conforme as práticas e instituições próprias de cada povo indígena.

<sup>215</sup> A declaração, dada em um evento da Câmara de Indústria e Comércio de Caxias do Sul, no estado do Rio Grande do Sul, nos seguintes termos: “E o nosso Brasil? Já citei nosso porte estratégico. Mas tem uma dificuldade para transformar isso em poder. Ainda existe o famoso ‘complexo de vira-lata’ aqui no nosso país, infelizmente. Nós temos que superar isso. Está aí a crise política, econômica e psicossocial. Temos uma herança cultural, uma herança que tem muita que gosta de privilégio. Mas existe uma tendência do camarada querer aquele privilégio para ele. Não pode ser assim. Essa herança do privilégio é uma herança ibérica. Temos uma certa herança da indolência, que vem da cultura indígena. Eu sou indígena. Meu pai é amazonense. E a malandragem, [...] nada contra, mas a malandragem é oriunda do africano. Então, esse é o nosso cadinho cultural. Infelizmente gostamos de mártires, líderes populistas e dos macunaimas”. Houve forte repercussão negativa na imprensa brasileira. Cfr., entre outros: matéria da *Revista Veja* <<https://veja.abril.com.br/blog/rio-grande-do-sul/vice-de-bolsonaro-pais-herdou-indolencia-do-indio-e-malandragem-do-negro/>>; do jornal *Folha de São Paulo* <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/vice-de-bolsonaro-diz-que-brasil-herdou-indolencia-dos-indigenas-e-malandragem-dos-africanos.shtml>>; do jornal *O Estado de São Paulo* <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,mourao-liga-indio-a-indolencia-e-negro-a-malandragem,70002434689>>; e do jornal *O Globo* <<https://oglobo.globo.com/brasil/vice-de-bolsonaro-diz-que-brasileiro-herdou-indolencia-do-indio-malandragem-do-africano-22955042>>. Acesso em: 15 de julho de 2020.

<sup>216</sup> Cfr.: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,sonia-guajajara-diz-que-foi-oportunismo-mourao-ter-se-declarado-indigena,70002469190>> e <<https://istoe.com.br/sonia-guajajara-diz-que-foi-oportunismo-mourao-ter-se-declarado-indigena/>>. Acesso em: 15 de julho de 2020.

<sup>217</sup> Cfr.: <[funai.gov.br/index.php/todos-ouvidoria/23-perguntas-frequentes/97-pergunta-3](http://funai.gov.br/index.php/todos-ouvidoria/23-perguntas-frequentes/97-pergunta-3)>. Acesso em: 15 de julho de 2020.



de sua identidade indígena e; (b) reconhecimento dessa identidade por parte do grupo de origem.

Como antes dito, para se pressupor uma participação política efetiva deve haver uma visibilidade desse grupo. Os direitos indígenas consagrados na Constituição ainda sofrem muitos ataques dos seus opositores na trincheira política e econômica: os grandes latifundiários e extrativistas e seus aliados no Congresso Nacional. Há uma divergência de interesses dos povos indígenas e da bancada ruralista, dessa forma falta espaço para que sejam debatidas as reivindicações dos indígenas, como a demarcação de territórios. Esse problema se agrava com a falta de representatividade indígena no Congresso, formada por uma Deputada Federal, o que impede de ser organizada uma bancada ou frente legislativa que inclua demandas indígenas, como a demarcação de territórios.

Para que ocorra uma participação indígena na política é necessário que a política brasileira passe por uma reinvenção, de modo que sejam respeitadas as falas dos povos indígenas, dando voz e visibilidade a essas demandas, respeitando as diferentes culturas, bem como respeitando a forma comunitária de liderança política indígena, visando o fortalecimento da democracia e que dê as ferramentas garantidoras para esses povos usufruírem dos seus direitos.

### **5.3.5 Participação dos Negros**

Desde os primórdios, a democracia deteve importante lugar quando falamos de regimes políticos representativos que permitem a invocação de diversos grupos sociais para participação ativa da política institucional. No Brasil não seria diferente: na época em que o Brasil era colônia portuguesa, viu-se a necessidade imediata de povoação do território, para de fato fixar poder e garantir que a *terra brasilis* fosse fruto da política imperialista mundialmente reafirmada no século XVI. Logo, instalara-se a organização territorial das capitânicas hereditárias, onde o desenvolvimento e construção fora baseado na escravidão extrema, se utilizando primeiro dos nativos locais, os índios, tidos como animais que endeusavam seres inexistentes, e os negros, deslocados brutalmente de um continente a outro<sup>218</sup>.

A escravidão negra foi o motor da economia brasileira por mais de 300 anos. Estavam presentes em todos os níveis da sociedade à época, desempenhando os mais diferentes tipos de atividades, relegados ao status de coisa: vendível, permutável, e não detinham sequer o direito de existência digna.

<sup>218</sup> SILVA. Antônio Ozai; *A Representação do Negro na Política Brasileira*. Disponível em: [https://www.geledes.org.br/a-representacao-do-negro-na-politica-brasileira/?qclid=EA1aIQobChMlj-rpzomP6gIVEAaRCh3rkqgWEAAYASAAEgIIQPD\\_BwE](https://www.geledes.org.br/a-representacao-do-negro-na-politica-brasileira/?qclid=EA1aIQobChMlj-rpzomP6gIVEAaRCh3rkqgWEAAYASAAEgIIQPD_BwE). Acesso em 21 de jun. de 2020



No mérito institucionalmente político, os negros não tinham lugar. Porém, a resistência coletiva (assim como as fugas para os quilombos) e individual já eram sinônimos de participação política na sociedade, no sentido de autodeterminação e em ser parte ativa de seu próprio destino.

Ainda no período regencial, os escravos e libertos sempre buscaram trazer a pauta abolicionista à tona, no sentido de pleitear a liberdade e a busca pelos ideais franceses tão arduamente difundidos no período iluminista, que pouco pensava em englobar a realidade distinta negra.

Com a abolição da escravatura em 1888, os libertos se viram em um campo minado: não houve assistência alguma por parte do Estado, no sentido de capacitar e subsidiar a libertação, de fato. Sem incentivo a oportunidades dignas de trabalho, educação ou moradia, o negro teve de concorrer com o imigrante europeu (fortalecido e estatalmente encorajado, haja vista o intuito governamental de embranquecer o Brasil) na ascendência urbano-industrial tímida da época. Assim, os negros continuaram em situações desiguais, sem perspectiva alguma de mudança, principalmente sob o ponto de vista histórico-sociológico, pois o negro liberto era visto como cidadão de subcategoria, imaginário que ainda é latente em dias atuais.<sup>219</sup>

Na década de 1970, influenciados pelos movimentos em prol de direitos civis nos Estados Unidos e em pleno regime militar, fora criado o Movimento Negro Unificado Contra A Discriminação Racial, caracterizando a volta à luta por mais participação e voz ativa pela vida negra.<sup>220</sup>

Atualmente, existem forças que buscam facilitar a vinda de políticos negros ao palanque, como por exemplo o Governador Franco Montoro, em São Paulo, pioneiro ao criar o Conselho de Desenvolvimento e Participação da Comunidade Negra, em 1984, que abriu margem à criação de órgãos especializados para combater a discriminação e alçar a população negra à melhores condições.

Apesar dos avanços, é possível verificar que ainda há um longo caminho a ser trilhado: um estudo realizado em 2017 na Assembleia Legislativa e Câmara Municipal do estado de São Paulo demonstram que candidatos negros possuem maior dificuldade para seguir em frente com a campanha, devido à grande maioria possuir escolaridade incompleta e pouca estrutura financeira. Em decorrência disso, votações de projetos e pautas importantes são realizados sem que o público-alvo possa opinar e trazer representatividade real, que tem por consequência a falta de políticas públicas para a população negra, não participantes no processo.

<sup>219</sup> SILVA, Patrícia Costa Pereira da. *Diálogos possíveis entre questão racial e educação democrática: notas sobre Florestan Fernandes*. Revista Café com Sociologia, v. 4, n. 1, 2015.

<sup>220</sup> *Movimento Negro Unificado: Quem somos*. Disponível em <https://mnu.org.br/quem-somos/>. Acesso em 2 de jul. de 2020



Ao analisar os dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre as eleições de 2016, a quantidade de candidatos negros eleitos segue inferior à quantidade de candidatos brancos. São 29,11% dos prefeitos autodeclarados negros e 70,29% dos candidatos brancos. O mesmo ocorre para o cargo de vereador: 42,07% negros e 57,13% brancos.<sup>221</sup>

De acordo com uma pesquisa feita pelo Instituto Politize! (21), 54% dos brasileiros se autodeclararam pretos ou pardos, mas apenas 18% destes ocupam cargos de destaque. Outro aspecto gritante da pesquisa diz respeito à quantidade de deputados (federais, estaduais e distritais): de 1.701 candidatos brancos e 9.274 candidatos negros, foram eleitos 1.184 brancos e 384 negros, o que demonstra que existe um longo caminho a seguir no quesito desigualdade racial no mérito político-institucional.

Quando falamos em movimento negro em prol de isonomia de direitos e garantias, não podemos olvidar o recorte de gênero, pois assim como todo e qualquer fenômeno social, a opressão é igualmente diferenciada entre homens e mulheres. A representatividade feminina e negra na política brasileira é igualmente minoritária, quando visualizamos a quantidade de mulheres autodeclaradas negras e capazes de apresentar candidaturas a cargos políticos. Alvo de racismo e sexismo, a mulher negra luta duplamente para garantir seu lugar nos palanques.

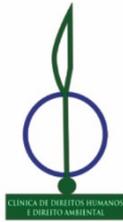
De acordo com os dados a seguir, na disputa de vagas no Senado em 2014, trinta e quatro dos cento e sessenta e nove candidatos eram mulheres, sendo dez negras e vinte e quatro brancas. Dos vinte e sete senadores eleitos, cinco eram mulheres, e apenas uma se autodeclarava negra.<sup>222</sup> É nítido que quanto maior o recorte social, maior a discriminação interseccional.

O que se vê nos dados é que há inúmeras nuances que impedem um *quantum* maior de negros politicamente atuantes, dentre os quais podemos citar a dificuldade financeira, o preconceito, a falta de políticas públicas específicas para essa parcela da população e para os partidos, nos quais deveria ser observada grande diversidade, haja vista a quantidade de grupos sociais componentes da sociedade brasileira.

Somente assim será possível, de fato, perseguir o fim da desigualdade social e seus rastros na teia social. A participação política negra mais ativa e

<sup>221</sup> *Maioria da população no Brasil, negros são minorias nas Eleições 2016.* Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Setembro/maioria-da-populacao-no-brasil-negros-sao-minoria-nas-eleicoes-2016>. Acesso em 29 de jun. de 2020

<sup>222</sup> SILVA. Shirlei Santos de Jesus; FERNANDES. Felipe Bruno Martins. *Mídia e Política: discursos racistas e a representatividade da mulher negra nas eleições de 2014.* 18º REDOR (Rede Feminista Norte e Nordeste de Estudos e Pesquisa Sobre a Mulher e Relações de Gênero). Universidade Federal de Pernambuco. 2014.



numerosa pode abrir caminhos para o fim da discriminação, e avanços na luta por melhores condições de emprego, de educação, de moradia, de cultura, e o fim da imobilidade social que relega pardos e pretos à subcondição social.

#### **5.4 A Teoria Geral do Abuso de Direito e a Limitação ao Direito de Ser Votado em uma República Democrática**

Em obra coletiva que questiona a reeleição presidencial como um direito absoluto na América Central, Luis Efrén Rios Vega tece algumas considerações no prólogo que, apesar de terem sido pensadas para a realidade da América Central, podem perfeitamente ser ampliadas para a realidade da América Latina, ao discorrer que:

O ponto de partida é que a proibição de reeleição na América Central é uma garantia para a paz regional. Em uma região com um forte histórico de regimes ditatoriais, golpes de Estado e crises agudas de graves violações dos direitos humanos, a garantia de alternância de poder se torna um dos principais meios de defesa que o povo tem contra a perpetuação das classes governantes que abusam do seu poder. Afastar a oportunidade de essas classes permanecerem indevidamente no poder torna-se um instrumento de paz devido à renovação periódica do poder, que permite controlar excessos em contextos de sociedades não-livres (devido à sua desigualdade, por sua violência).<sup>223</sup>

E prossegue Luis Efrén Rios Vega afirmando:

Não é uma questão simples. Isso levanta, em minha opinião, a necessidade de desenvolver uma metodologia contextual que explique a relevância da restrição da reeleição presidencial por razões de paz. Nas sociedades não livres, de fato, não basta que o povo tenha a oportunidade de decidir uma reeleição da maneira e a favor da classe dominante no poder; são necessárias garantias de eleições livres e autênticas para permitir à oposição uma competição justa e digna. Caso contrário, as eleições (formalmente democráticas) tornam-se simulações ou fraudes que geram graves crises políticas ao ponto de desestabilizar um país e até toda a região.<sup>224</sup>

No parágrafo seguinte, Luis Efrén Rios Vega enuncia a chave de reflexão que guiará esta seção deste escrito de opinião, qual seja, a caracterização da reeleição presidencial indefinida como abuso de poder no quadro da teoria geral do abuso de direito:

<sup>223</sup> VEGA, Luis Efrén Ríos. Prólogo. In: MEJIA RIVERA, Joaquin A. (Coord.) *La reelección presidencial en Centroamérica: ¿Un derecho absoluto?* Honduras: Editorial Guaymuras, 2018. P. 15.

<sup>224</sup> Ibidem, p. 16.



É certo. A perpetuidade do poder em uma única pessoa nos contextos da América Central causou um grande abuso de poder. Em grande parte, a história de maus governos na região é explicada pela concentração de poder em uma figura central que se torna um líder autoritário. A alternância, portanto, torna-se uma arma do povo para manter a paz. Por isso, permitir a reeleição nos países da América Central, sem condições democráticas, para pessoas altamente questionáveis pela própria comunidade internacional, significa romper o pacto de paz que todos os países daquela região se comprometeram a respeitar por sua história, contexto e visão futura.<sup>225</sup>

Nas próximas subseções analisaremos, primeiramente, a teoria geral do abuso de direito, com suporte nos ensinamentos de Louis Josserand, para demonstrar sua aplicação no direito eleitoral contemporâneo e, em seguida, defenderemos, com base nas balizas interpretativas deixadas por esta Honorable Corte no Caso Castañeda Gutman, que o direito político a ser votado não pode ser considerado um direito humano absoluto ao ponto de se admitir, em uma república democrática, a reeleição presidencial indefinida.

#### **5.4.1 A Teoria Geral do Abuso de Direito e sua Aplicação no Direito Eleitoral**

A teoria do abuso de direito possui ocorrências de manifestações primárias no Direito Romano, nas *Partidas*. No contexto romano, eram praticadas ações abusivas que traziam como justificativa tratar-se de ações que tinham finalidades subjetivas, ao mesmo tempo que, era comum existirem tais ações em detrimento do fator social, com o intuito de causar danos a terceiros.

Entretanto, como os romanos não compactuavam com as práticas teóricas, eles desconheciam materialmente a teoria do abuso de direito, ao mesmo tempo que eram estabelecidas soluções casuísticas para as situações práticas que eram questionadas.<sup>226</sup> Dentre as tentativas de proibição de abusos no Direito Romano, temos, por exemplo, a perda da propriedade quando o titular se recusava a prestar caução de dano infecto, ou, ainda, as proibições de se manterem incultas as terras e de se manterem os latifúndios.

Já no Direito Medieval, por meio da doutrina dos atos emulativos (*aemulatio*), o abuso de direito era compreendido como atos praticados pelos indivíduos que tinham por fim o prejuízo de outrem, ou seja, ao invés de uma ação ser realizada para beneficiar-se de um direito facultativo, haveria como motivação e consequência o prejuízo do outro. A substância da vida medieval

<sup>225</sup> Ibidem.

<sup>226</sup> NADER, Paulo. Curso de Direito Civil. Parte Geral – vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 552



era marcada, historicamente, com a presença da rixa, da briga e da altercação, pelas brigas de vizinhos, brigas de corporações etc. Por meio dessas situações, de um contexto onde havia uma certa diminuição da intervenção de um poder centralizado, os juristas começaram a formular um conhecimento maior sobre a temática.

Como anota Sílvio Rodrigues, a equidade inspirou a teoria do abuso de direito ao longo da história do direito, mesmo em períodos em que ela esteve mais ofuscada, como ocorreu logo após a promulgação do Código Civil francês de 1804, pois nessa época acreditava-se que os textos legais bastavam para resolver todos os problemas e, como se estava em pleno triunfo das ideias individualistas, seria difícil admitir a relatividade de um direito subjetivo<sup>227</sup>, e prossegue o autor:

No direito moderno,

Alguns códigos acolheram a ideia de abuso de direito dentro desse espírito. É o caso do Código Civil alemão, cujo art. 226 dispõe

‘O exercício de um direito é permitido, quando não possa ter outro fim que não o de causar prejuízo a outrem’.

Cf. Ainda o art. 1.295 do Código Civil austríaco de 1916.<sup>228</sup>

A teoria do abuso de direito se destaca na jurisprudência dos tribunais franceses, na segunda metade do século XIX, mas foi no início do século XX que o jurista francês Louis Josserand (1868-1941) escreveu a obra fundamental sobre o tema, intitulada *De L’Esprit des Droits et de leur Relativité: Théorie Dite de l’Abus des Droits* (“Do Espírito dos Direitos e de sua Relatividade: Teoria Dita do Abuso dos Direitos”), lançada em primeira edição em 1929 e em segunda edição em 1939.<sup>229</sup>

Como leciona Sílvio Rodrigues, Josserand aprimorou a teoria do abuso de direito e propôs que haveria abuso de direito sempre que um direito não fosse usado para o propósito que lhe é socialmente atribuído:

Acredito que a teoria atingiu seu pleno desenvolvimento com a concepção de Josserand, segundo a qual há abuso de direito quando ele não é exercido de acordo com a finalidade social para a qual foi conferido, pois, como diz este jurista, os direitos são conferidos ao homem para serem usados de uma forma que se acomode ao interesse coletivo, obedecendo à sua finalidade, segundo o espírito da instituição.<sup>230</sup>

<sup>227</sup> RODRIGUES, Sílvio. *Direito Civil: Parte Geral*. São Paulo: Saraiva, 1995. P. 313.

<sup>228</sup> RODRIGUES, Sílvio. Ob. Cit. P. 313.

<sup>229</sup> JOSSERAND, Louis. *De L’Esprit des Droits et de leur Relativité : Théorie Dite de l’Abus des Droits*. 2. Ed. Paris : Livraria Dalloz, 1939.

<sup>230</sup> RODRIGUES, Sílvio. Ob. Cit. P. 314.



A grandeza da obra de Louis Josserand reside em vários aspectos, dentre os quais destacamos dois que entendemos essenciais para compreensão da teoria do abuso de direito que queremos discutir neste escrito. De um lado, o esforço de sistematizar uma teoria geral do abuso de direito que ultrapassasse os domínios tradicionais do direito privado e que pudesse também ser aplicada no direito público, inclusive no direito internacional público e privado. De outro lado, resgata os valores de justiça na aplicação do direito, defendendo que os direitos, mesmo os mais fundamentais, não são absolutos em face de sua finalidade social.

Nas páginas introdutórias de sua obra, escreve Josserand acerca dessa tradição que busca resgatar:

A tradição é, portanto, constante e, ao que parece, ininterrupta: como os prudentes da Roma antiga, nossos antigos autores viram no direito a ciência do bem e do justo; como eles, eles achavam que essa ciência deveria tender ao triunfo da equidade, não da injustiça, e que as prerrogativas sociais só poderiam ser exercidas socialmente, por um motivo correto, em vista de fins legítimos; como eles [os romanos] finalmente eles apreenderam e afirmaram essa mesma oposição entre legalidade rigorosa e a justiça, oposição que Voltaire estabeleceu em um verso que permaneceu clássico: Um direito levado longe demais se torna uma injustiça.<sup>231</sup>

No passo seguinte, Josserand busca a explicação para o fato dessa tradição ter sido encoberta após a Revolução Francesa de 1789, com a tendência a um individualismo exacerbado, a modo de reação contra o Antigo Regime francês e suas amarras sociais. Nessa linha de raciocínio, Louis Josserand tece duras críticas à teoria do direito natural do século XVIII por conceber os então denominados “direitos do homem” como absolutos, “direitos naturais, inalienáveis e sagrados”, “direitos naturais e imprescritíveis”, direitos “invioláveis”, que “se impõem aos poderes públicos, sem excetuar o legislativo e até mesmo o constituinte”<sup>232</sup>, mas que dissociou o homem do seu meio social:

Uma tal concepção, que pode ser explicada historicamente pelo inevitável jogo de reações sociais, resultaria no absolutismo dos direitos subjetivos; pela qual, o indivíduo se torna um soberano, armado com prerrogativas intangíveis, das quais ele pode se utilizar discricionariamente, mesmo contra o Estado: projetando “ficcionalmente o indivíduo fora do meio social”, a escola de direito natural foi fatalmente levada a lhe permitir exercer seus direitos em qualquer direção, mesmo

<sup>231</sup> JOSSERAND, Louis. Ob. Cit. P. 5.

<sup>232</sup> JOSSERAND, Louis. Ob. Cit. p. 6.



asocial, mesmo anti-social. Os autores de nossas grandes codificações e, mais especificamente, redatores de nosso código civil, qualquer que seja sua sabedoria e seu desejo de fazer obra transacional, não puderam se libertar da marca individualista do período revolucionário (...).<sup>233</sup>

Essa concepção voluntarista e individualista do direito foi confrontada pelos tribunais franceses, renovando, como explica Louis Josserand, a aplicação da teoria do abuso do direito mesmo no decorrer do século XIX e início do século XX:

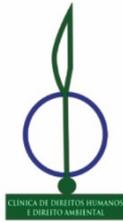
E não somente o terreno precedentemente conquistado foi conservado graças à sabedoria dos nossos tribunais, mais ainda ele foi organizado e ampliado: a teoria do abuso – e é nisso apenas que ela é novidade – desenvolveu-se em um duplo sentido, em dupla direção: por um lado, com efeito, ela se espalhou para áreas anteriormente inexploradas, ela veio a causar e limitar direitos com os quais ela ainda não havia feito contato; por outro lado, mudou seu significado e critérios: enquanto, para os Juristas romanos, o ato abusivo foi principalmente, se não exclusivamente, o ato malicioso, ele se tornou, no estado atual do nosso direito positivo, o ato anti-funcional, o ato contrário ao espírito de um direito específico; de intencional como era antes, o critério tornou-se social, e a teoria ganhou muito com isso em poder e escopo.<sup>234</sup>

E finaliza Josserand a introdução de sua obra afirmando que o direito não pode ser exercido contra sua finalidade e função social

Por enquanto, basta observar que, da mesma forma que existe um *espírito das leis* e, mais genericamente, um *espírito do direito* entendido objetivamente e no seu conjunto, assim devemos admitir a existência de um *espírito dos direitos*, inerente à qualquer prerrogativa subjetiva, isoladamente perseguida, e que, não mais do que a lei pode ser aplicada contra seu espírito, não mais que um rio pode alterar o curso natural de suas águas, nossos direitos não podem ser realizados contra e ao desprezo de sua missão social, de maneira errada e atravessada: podemos imaginar que o fim pode justificar os meios, pelo menos quando estes são legítimos em si mesmos; mas seria intolerável que meios, mesmo intrinsecamente impecáveis, poderiam justificar qualquer fim, mesmo que ele fosse odioso e inconcebível. É precisamente contra tal eventualidade que se dirige a tese do *abuso dos direitos* que tem por ambição e por razão de ser garantir o triunfo do *espírito dos direitos* e, assim, para fazer reinar a justiça, não apenas, o que é relativamente fácil, nos

<sup>233</sup> *Ibidem*.

<sup>234</sup> JOSSERAND, Louis. Ob. Cit. P. 8.



textos das leis e nas fórmulas abstratas, mas, que é um ideal mais substancial, na sua aplicação em si e até na realidade viva.<sup>235</sup>

A primeira ocorrência do abuso de direito no sistema jurídico brasileiro se deu no Código Civil de 1916, por meio de interpretação a contrário senso de seu art. 160, I que, por sua vez, albergava como excludente do ato ilícito o exercício regular de um direito, não havendo uma menção direta para tal instituto. Foi somente no Código Civil de 2002, que o Direito brasileiro previu, por meio do artigo 187, a tutela do abuso de direito em um dispositivo autônomo.

Tal artigo afirma que “também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”. A importância de tal dispositivo é inerente no sentido que, a aplicabilidade do direito, segundo a doutrina brasileira, deve ter como base a boa-fé e o respeito aos limites sociais necessários para a atividade individual na vida social. Se o titular de um direito atua de uma forma que ultrapasse os limites que lhe foram impostos pela boa-fé ou pelo fim econômico ou social, afastando-se da sua função intrínseca, emerge o abuso de direito, que gera a responsabilidade civil do agente pelo dano causado.

De acordo com Paulo Nader, existem alguns requisitos que qualificam o ato como abusivo. Dentre os requisitos que o autor caracteriza para tratar o abuso de direito, se vê necessário citar alguns. Por exemplo, o exercício irregular do Direito caracterizado quando um titular vai além do necessário na utilização do que o seu direito permite; o rompimento dos limites impostos, que diz respeito a um titular de um direito subjetivo que ultrapasse os limites ditados pelos fins econômicos ou sociais, e a violação de um direito alheio, que trata do fenômeno da atuação excessiva do direito de um sujeito, que descompensa ou diminui o exercício do direito de outrem.<sup>236</sup>

A teoria do abuso de direito, advinda do direito civil, pode ser transposta para o âmbito do direito eleitoral, de acordo com sua finalidade, tal como positivado no Código Civil<sup>237</sup> O direito eleitoral abarca o abuso de poder, o abuso de autoridade, o abuso de poder econômico, e o abuso de poder político. Podemos observar que essas formas de abuso são desdobramentos do abuso de direito, na medida em que o agente se aproveita dos direitos, poderes, e prerrogativas para benefício próprio, maculando assim o processo eleitoral.

<sup>235</sup> JOSSERAND, Louis. Ob. Cit. ps. 10-11.

<sup>236</sup> NADER, Paulo. Curso de Direito Civil. Parte Geral – vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p.553-554

<sup>237</sup> Código de Direito Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm). Acesso em: 15 jul 2020



Analisando então o objeto desta solicitação de parecer consultivo, constatamos que a ilegitimidade da reeleição presidencial indefinida relaciona-se com a teoria do abuso de direito. Citando a máxima do Apóstolo Paulo “*non omne quod licet honestum*”, ou seja, nem tudo o que é lícito é honesto. A reeleição presidencial indefinida pode ter um verniz de legalidade, mas é ilegítima por contrariar os fins da república, burlar a democracia e desvirtuar a função social do direito.

A reeleição indefinida, lograda no ordenamento jurídico de alguns Estados americanos após processos políticos de reformas ou de decisões de cortes constitucionais, pode ser considerado um abuso de direito, uma vez que viabiliza a perpetuação do agente político no poder, caracterizado como um abuso do seu direito político positivo, relacionado ao direito de ser votado ilimitadamente, ou seja, a sua capacidade eleitoral passiva sem restrições. Por mais que o agente não esteja abarcado por direitos políticos negativos (pelo afastamento da inelegibilidade por vínculo funcional), o presidente candidato à reeleição ilimitada está desviando da finalidade social do voto.

A teoria do abuso de direito já é aplicada no âmbito do direito eleitoral brasileiro, ao lado das ações referentes especificamente ao abuso do poder político e do poder econômico<sup>238</sup>, expostas na subseção 5.2.4, conforme Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578 e as ações declaratórias de constitucionalidade nº 29 e nº 30, que tinham por objeto o julgamento da chamada “Lei da Ficha Limpa”<sup>239</sup>. Nas palavras do Ministro Luiz Fux, Relator destas ações, tem-se que:

A instituição de hipótese de inelegibilidade para os casos de renúncia do mandatário que se encontre em vias de, mediante processo próprio, perder seu mandato é absolutamente consentânea com a integridade e a sistematicidade da ordem jurídica. In casu, a renúncia configura típica hipótese de abuso de direito, lapidarmente descrito no art. 187 do Código Civil como o exercício do direito que, manifestamente, excede os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Longe de se pretender restringir a interpretação constitucional a uma leitura civilista do Direito, é certo atentar para o fato de que, assim como no âmbito do Direito Civil, é salutar – e necessário – que no Direito Eleitoral também se institua norma que impeça o abuso de direito, que no ordenamento jurídico pátrio decerto não avaliza. Não se há de fornecer guarida ao mandatário que, em indisfarçável má-fé, renuncia ao cargo com fito de preservar sua elegibilidade futura, subtraindo-se ao escrutínio da legitimidade do exercício de suas funções que é próprio da democracia.

<sup>238</sup> DIAS, Caio César Will Neri. Substituição de candidatos às vésperas do pleito: direito ou abuso de direito?. **Estudos Eleitorais**: vol. 8, n. 3 (set./dez. 2013), 2013.

<sup>239</sup> Cfr.: ADC 29/ ADC 30/ ADI 4578 Voto Ministro Luiz Fux. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto\\_ADC\\_29ADC\\_30ADI\\_4578.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto_ADC_29ADC_30ADI_4578.pdf). Acesso em 21 jul 2020.



O Tribunal Eleitoral de São Paulo também utilizou o abuso de poder no âmbito do direito eleitoral, como pode ser verificado no seguinte julgamento:

RECURSO ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES DE 2012. CARGO DE PREFEITO. SUBSTITUIÇÃO. SENTENÇA QUE DEFERIU O REGISTRO. ABUSO DO DIREITO. FRAUDE. RECURSO PROVIDO PARA INDEFERIR O REGISTRO. 1. PRETENDE A RECORRENTE QUE SEJA INDEFERIDO O REGISTRO DE CANDIDATURA DE LUCILENE CABREIRA GARCIA MARSOLA, REQUERIDO EM SUBSTITUIÇÃO AO CANDIDATO RENUNCIANTE MOACYR JOSÉ MARSOLA. 2. MANIFESTOU-SE A DOUTA PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL PELO PROVIMENTO DO RECURSO, SOB O ARGUMENTO DE QUE DEVEM PREVALECER OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE GARANTEM A VONTADE SOBERANA DO ELEITOR DE ESCOLHER LIVRE E CONSCIENTEMENTE SEUS REPRESENTANTES. 3. O ART. 5º DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO É CLARO AO REFERIR-SE À NECESSIDADE DE O INTÉRPRETE TER EM CONTA OS FINS SOCIAIS A QUE A LEI SE DESTINA E AS EXIGÊNCIAS DO BEM COMUM, SENDO QUE TAMBÉM O ART. 219 DO CÓDIGO ELEITORAL CONTÉM REGRA NESSA DIREÇÃO E DE FORMA INDUBITÁVEL SÃO TAIS REGRAS INUNDADAS DA PERCEPÇÃO E SENTIDO HUMANO QUE DEVE ORNAR A ESCOLHA DO MAGISTRADO, QUANTO AO CAMINHO QUE DEVE SEGUIR, COMO INTÉRPRETE LEGISLATIVO, COM VISTAS AO IDEAL DE JUSTIÇA QUE LHE CUMPRE DEFENDER. 4. IN CASU, NA DATA DE 3.10.2012, FOI REQUERIDO O REGISTRO DE CANDIDATURA DE LUCILENE CABREIRA GARCIA MARSOLA EM SUBSTITUIÇÃO AO REGISTRO DE MOACYR JOSÉ MARSOLA, CÔNJUGE DA CANDIDATA RECORRIDA. O SUBSTITUÍDO NÃO CONSEGUIU O DEFERIMENTO DO REGISTRO DE SUA CANDIDATURA EM RAZÃO DA INCIDÊNCIA DE INELEGIBILIDADE CONTIDA NO ART. 1º, INC. I, ALÍNEA L, DA LC Nº 64/1990, COM A REDAÇÃO DA LC Nº 135/2010, EM PRIMEIRO GRAU. INTERPOSTO RECURSO, ESTE EGRÉGIO TRIBUNAL, POR UNANIMIDADE, NEGOU-LHE PROVIMENTO, SOBREVINDO EMBARGOS DECLARATÓRIOS, OS QUAIS FORAM REJEITADOS, TAMBÉM POR VOTAÇÃO UNÂNIME. NÃO SATISFEITO, INTERPÔS RECURSO ESPECIAL, O QUAL, POR DECISÃO MONOCRÁTICA PROFERIDA PELO MIN. MARCO AURÉLIO, TEVE SEGUIMENTO NEGADO EM RAZÃO DA SUA INTEMPESTIVIDADE. NA SEQUÊNCIA, PROCRASTINANDO AINDA MAIS O TRÂNSITO EM JULGADO, APRESENTOU AGRAVO REGIMENTAL, QUE FOI JULGADO PREJUDICADO DIANTE DA SUA RENÚNCIA. 5. ADMITIR A SUBSTITUIÇÃO DE CANDIDATO À ÚLTIMA HORA OU PRÓXIMO A ELA, ACABA POR ALTERAR A FUNDAMENTAÇÃO ÉTICA QUE SE IMPÕE QUANTO A TAL CIRCUNSTÂNCIA, INDICANDO COMO DE MELHOR ADEQUAÇÃO O INADMITIR-SE SOLUÇÃO SEGUNDO A REFERIDA NO ART. 67 DA RES. Nº 23.737/2011, DO TSE, COM VISTAS A IMPEDIR-SE TANTO O EXERCÍCIO ABUSIVO DO DIREITO DE SER CANDIDATO, QUANTO A AFRONTA AO POSTULADO IGUALITÁRIO, JÁ QUE O SUBSTITUINTE, COMO NA ESPÉCIE EM DECISÃO, ACABA POR SE VALER DO PRESTÍGIO DO



SUBSTITUÍDO, SEM QUE O ELEITORADO POSSA SABER EXATAMENTE QUEM AQUELE É E O QUE PODERÁ REALIZAR, SENDO ELEITO. 6. NO CASO SOB COMENTO, É EVIDENTE O ABUSO DO DIREITO PERPETRADO PELAS PARTES ENVOLVIDAS, EM IRREFUTÁVEL AFRONTA AO QUE DISPÕE O ARTIGO 187 DO CÓDIGO CIVIL. O CANDIDATO SUBSTITUÍDO, SABEDOR DA SUA FLAGRANTE INELEGIBILIDADE PRÉ-EXISTENTE, TENTOU POR TODOS OS MEIOS PROCRASTINAR O ENCERRAMENTO DO PROCESSO QUE INDEFERIU O SEU REGISTRO DE CANDIDATURA PARA, HÁ POUCOS DIAS DO PLEITO, RENUNCIAR E PERMITIR QUE SUA ESPOSA FOSSE ELEITA. PASSOU MAIS DE DOIS MESES, MESMO INDEFERIDO EM DUAS INSTÂNCIAS, FAZENDO CAMPANHA, COM AMPLA PUBLICIDADE, PARA, A APENAS QUATRO DIAS DAS ELEIÇÕES, PASSAR O BASTÃO PARA SUA ESPOSA. É PATENTE O DESRESPEITO PELOS ELEITORES E A TENTATIVA DE FRAUDAR AS ELEIÇÕES, CONDUTA QUE DEVE SER COIBIDA PELA JUSTIÇA ELEITORAL. 7. DÁ-SE PROVIMENTO AO RECURSO PARA INDEFERIR O PEDIDO DE REGISTRO DE CANDIDATURA DE LUCILENE CABREIRA GARCIA MARSOLA<sup>240</sup>.

Feitas essas considerações, é importante retornarmos à teoria do abuso de direito de Louis Josserand para enquadrarmos a reeleição presidencial indefinida como sendo uma manifestação desta no campo do direito público (constitucional e eleitoral). Abusamos do direito quando o desviamos de sua finalidade social intrínseca (ou de seu espírito), não para que exerça sua função social, mas para atingirmos um objetivo ilegítimo. De acordo com esta concepção finalística e funcional da teoria do abuso de direito, não é possível revestir de juridicidade a reeleição presidencial indefinida, ainda que ela tenha sido aprovada com o cumprimento de todas as formalidades constitucionais e com o aval de uma corte constitucional, se a finalidade desta reeleição é antirrepublicana e antidemocrática, como explicitamos na subseção 5.1 anterior.

Como indica Josserand, “o ato será normal ou abusivo conforme ele se explicará ou não por um motivo legítimo que constitui assim a verdadeira pedra angular de toda a teoria do abuso de direitos e como sua precipitação visível”<sup>241</sup>. A partir desse suposto teórico, questiona-se: qual seria o motivo legítimo que conduziria um presidente da república no exercício de seu mandato a mobilizar o Poder Legislativo e/ou o Poder Judiciário para beneficiá-lo, por meio de expedientes aparentemente lícitos, com a possibilidade de lançar-se a eleições ilimitadas para mantê-lo no cargo? Sem dúvida, Josserand nos diria que se trata de um desvio de poder que vai de encontro ao espírito das instituições republicanas e democráticas.

<sup>240</sup> RECURSO nº 60646, Acórdão de 19.12.2012, relator: ANTONIO CARLOS MATHIAS COLTRO, Publicação: DJE/SP – Diário da Justiça Eletrônico do TRE/SP, Data 28.1.2013.

<sup>241</sup> JOSSERAND, Louis. Ob. Cit. P. 401.



Em outras palavras, com qual finalidade as constituições democráticas e republicanas franqueiam o direito de ser eleito? É para que haja alternância no poder e, desta forma, vários setores da sociedade possam ter a mesma oportunidade, em igualdade de condições, de acessar às funções públicas. Por essa razão, seu exercício não se amolda a uma finalidade egoísta e antissocial, tal como a utilização de instituições democráticas para legitimação da permanência indefinida do presidente da república no poder.

A teoria do abuso de direito de Louis Josserand tem, portanto, um caráter misto subjetivo e objetivo, pois implica necessariamente na “confrontação de um ato, produto de uma vontade jurídica, com a função social de um direito, conceito objetivo” e o abuso aparecerá por um aspecto ou por outro sob o qual se aprecie a questão.<sup>242</sup>

Por fim, diz Josserand que graças a teoria do abuso dos direitos “os direitos são realizados, não em qualquer direção, mas em ambiente social, de acordo com sua missão e em conformidade com princípios gerais que são, como dissemos, sub-jacentes à legalidade e que constituem, no seu conjunto, um direito natural com conteúdo variável e como super legalidade. Cada uma de nossas faculdades tende a um objetivo que é determinado pelo espírito da instituição: é a teoria do abuso que os mantém no caminho certo, que os impede de desviar-se dele e isso os leva assim, com um impulso seguro, para o objetivo a ser alcançado”<sup>243</sup>.

#### **5.4.2 As Restrições ao Direito a Ser Eleito em uma Sociedade Democrática**

Como assevera Louis Josserand, o “espírito dos direitos, relatividade dos direitos, abuso de direitos, tantas noções conexas e inseparáveis, tantas faces das manifestações da mesma verdade, o caráter social das prerrogativas jurídicas”<sup>244</sup>. Nesta subseção, dedicaremos atenção ao problema da relatividade do direito político a ser eleito, a partir das balizas interpretativa deixadas por esta Honorable Corte no precedente *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, com sentença de 06 de agosto de 2008<sup>245</sup>. Entendemos que o referido caso pode ser utilizado como um precedente paradigmático para a análise da presente solicitação de parecer consultivo na medida em que o caso versava, dentre outros aspectos, sobre a possibilidade da normativa interna do Estado restringir o direito de ser eleito pela obrigatoriedade da filiação a partido político.

São esses parâmetros fixados por esta Honorable Corte acerca da restrição ao direito de ser eleito que aplicaremos a seguir quanto à limitação da

<sup>242</sup> Idem. P. 414.

<sup>243</sup> Idem. P. 415.

<sup>244</sup> JOSSERAND, Louis. P. 415.

<sup>245</sup> Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman vs. México*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de agosto de 2008. Série C N.º 184.



reeleição presidencial. Em outras palavras, responderemos se o direito à reeleição presidencial indefinida é um direito humano absoluto e, se assim não for, analisaremos em que condições este direito pode ser restringido.

Para iniciar, esta Honrável Corte destaca a fundamentalidade dos direitos políticos, consagrados no artigo 23 da Convenção Americana, no quadro de uma sociedade democrática, a ponto de o artigo 27 do mesmo tratado proibir sua suspensão mesmo em situações de anormalidade institucional. Ao lado de outros direitos, tais como a liberdade de expressão, liberdade de reunião e liberdade de associação, os direitos políticos tornam possível o jogo democrático. Esta H. Corte “considera que o exercício efetivo dos direitos políticos constitui um fim em si mesmo e, ao mesmo tempo, um meio fundamental para que as sociedades democráticas garantam os demais direitos humanos previstos na Convenção”.<sup>246</sup>

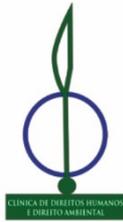
Em seguida, ao interpretar o conteúdo dos direitos políticos constantes do artigo 23.1 da CADH, este Tribunal destaca que são direitos destinados aos “cidadãos” e que devem ser garantidos pelo Estado em igualdade de “oportunidades”, como explicita no parágrafo a seguir transcrito:

O artigo 23 contém várias normas que se referem aos direitos da pessoa como cidadão, ou seja, como detentora do processo de tomada de decisões em assuntos públicos, como eleitor por meio de votação ou como servidor público, ou seja, ser eleito popularmente ou por designação ou nomeação para ocupar um cargo público. Além de ter a particularidade de serem reconhecidos direitos aos cidadãos, diferentemente de quase todos os outros direitos previstos na Convenção, reconhecidos para todas as pessoas, o artigo 23 da Convenção não apenas estabelece que seus titulares devem gozar de direitos, ao contrário, adiciona o termo “oportunidades”. Este último implica a obrigação de garantir com medidas positivas que toda pessoa que possui formalmente direitos políticos tenha uma oportunidade real de exercê-los. Como este Tribunal indicou anteriormente, é essencial que o Estado gere condições e mecanismos ótimos para que os direitos políticos possam ser exercidos efetivamente, respeitando o princípio da igualdade e da não discriminação.<sup>247</sup>

O direito de participação política supõe um duplo aspecto. De um lado, reveste-se de múltiplas formas de participação na tomada de decisões sobre assuntos públicos, seja por meio da escolha de representantes através do voto, seja diretamente, por meio de plebiscitos e referendos. De outro lado, está o direito de ser eleito, que supõe o direito de qualquer cidadão se lançar candidato, em igualdade de condições, para concorrer a um cargo público

<sup>246</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Ob. Cit. Pars. 140 e 143.

<sup>247</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Ob. Cit. Par. 145.



sujeito à eleições<sup>248</sup>. No entanto, como visto nas primeiras seções deste escrito, o Sistema Interamericano não determina uma modalidade específica ou um sistema eleitoral determinado para que os Estados organizem suas eleições, como assentou esta Honorable Corte no seguinte excerto:

Mais além dessas características do processo eleitoral (eleições periódicas e autênticas) e dos princípios do sufrágio (universal, igual, secreto, refletindo a livre expressão da vontade popular), a Convenção Americana não estabelece uma modalidade ou sistema eleitoral específico, particularmente pelo qual os direitos de voto e de eleição devem ser exercidos (infra, parágrafo 197). A Convenção se limita a estabelecer certos padrões dentro dos quais os Estados podem e devem, legitimamente, regular direitos políticos, desde que o referido regulamento cumpra os requisitos de legalidade, seja orientado a cumprir uma finalidade legítima, seja necessário e proporcional; isto é, seja razoável de acordo com os princípios da democracia representativa.<sup>249</sup>

No que tange especificamente à cláusula de “condições gerais de igualdade”, para participação ativa na vida democrática de um Estado, esta Honorable Corte identifica que:

Finalmente, o direito de ter acesso a funções públicas em condições gerais de igualdade protege o acesso a uma forma direta de participação no desenho, desenvolvimento e execução de políticas estatais por meio de funções públicas. Entende-se que essas condições gerais de igualdade se referem ao acesso a cargos públicos por eleição popular e por nomeação ou designação.<sup>250</sup>

Após definir o conteúdo dos direitos políticos, nos termos dos parágrafos anteriores, esta Honorable Corte passa a interpretar quais são as obrigações que um Estado tem para garantir o exercício dos direitos políticos, revelando-se dois tipos de obrigações: uma negativa e outra positiva.

As obrigações negativas estão contidas no item 2 do artigo 23 da CADH que faculta à lei “*regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal*”, isto é, o Estado, ao regulamentar a capacidade eleitoral ativa ou passiva, não pode valer-se de critérios discriminatórios para excluir cidadãos da participação da vida política do país, ou especificamente, do processo eleitoral, como assentou esta H. Corte:

<sup>248</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Ob. Cit. Pars. 146-148.

<sup>249</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Ob. Cit. Par. 149.

<sup>250</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Ob. Cit. Par. 150.



Por sua parte, o artigo 23, parágrafo 2, da Convenção Americana estabelece que a lei pode regulamentar o exercício e as oportunidades a tais direitos, exclusivamente com base em “idade, nacionalidade, domicílio, idioma, educação, capacidade civil ou mental, ou condenação por um juiz competente, em processo penal”. *O único objetivo da disposição que indica os motivos pelos quais o uso dos direitos do parágrafo 1 pode ser restringido* - à luz da Convenção como um todo e de seus princípios essenciais - é evitar a possibilidade de discriminação contra indivíduos no exercício de seus direitos políticos. Além disso, é evidente que estas causas se referem às condições habilitadoras que a lei pode impor para o exercício de direitos políticos, e as restrições baseadas nesses critérios são comuns nas leis eleitorais nacionais, que prevêm o estabelecimento de idades mínimas para votar e ser votado, certos vínculos com o distrito eleitoral em que o direito é exercido, entre outros regulamentos. Desde que não sejam desproporcionais ou irracionais, são limites que os Estados podem legitimamente estabelecer para regular o exercício e o gozo de direitos políticos e se referem a certos requisitos que os detentores de direitos políticos devem cumprir para exercê-los.<sup>251</sup>

Poder-se-ia argumentar que o artigo 23.2 da CADH não alude ao número de vezes que um presidente da república pode ser reeleito, e como os parâmetros ali referidos teriam natureza taxativa, devido ao uso da palavra “exclusivamente”, impor limites à reeleição presidencial seria inconveniente. Todavia, como dito acima, o artigo 23.2 traz possibilidades de regulamentação interna sobre a capacidade eleitoral do cidadão, para votar e ser votado, no campo dos direitos políticos positivos. Já as restrições à reeleição presidencial encontram-se no campo dos direitos políticos negativos e se desdobram em impedimentos à capacidade eleitoral passiva do cidadão, com o intuito de preservar a probidade, moralidade, normalidade e lisura do processo eleitoral em face do risco de abuso do poder político e do poder econômico. As restrições à elegibilidade, que militam no campo dos direitos políticos negativos, encontram outros fundamentos para sua restrição, como por exemplo no artigo 32.2 da CADH que dispõe:

Artigo 32º - Correlação entre deveres e direitos  
1. Toda pessoa tem deveres para com a família, a comunidade e a humanidade.  
2. Os direitos de cada pessoa são limitados pelos direitos dos demais, pela segurança de todos e pelas justas exigências do bem comum, em uma sociedade democrática.

<sup>251</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Ob. Cit. Par. 155.



Sob esse mesmo fundamento do artigo 32.2 da CADH, deve ser argumentado também que não há que se falar em violação ao direito de votar dos eleitores que almejam reconduzir, ilimitadamente, o mesmo presidente da república ao poder, porque o direito político individual do eleitor está confrontado pelos direitos dos demais eleitores e dos demais candidatos, como uma justa exigência em prol do bem comum, para se alcançar a igualdade de condições no jogo democrático e a alternância no poder.

As obrigações positivas do Estado, por sua vez, realizam-se em uma série de medidas que devem ser tomadas para viabilizar e concretizar o aparato institucional e o funcionamento prático de todo o sistema eleitoral, derivadas das obrigações gerais dos artigos 1.1 e 2 da CADH, como assentou este E. Tribunal:

Esta obrigação positiva consiste em desenhar um sistema que permita que sejam eleitos representantes para conduzir assuntos públicos. Com efeito, para que os direitos políticos sejam exercidos, a lei deve necessariamente estabelecer regulamentos que vão além daqueles relacionados a certos limites do Estado para restringir esses direitos, estabelecidos no artigo 23.2 da Convenção. Os Estados devem organizar sistemas eleitorais e estabelecer um número complexo de condições e formalidades para que o exercício do direito de voto e de ser votado seja possível.<sup>252</sup>

Estabelecidas essas premissas, cumpre investigar, à luz deste precedente, os parâmetros para a restrição aos direitos políticos do presidente da república que pretende reeleger-se indefinidamente. Esta H. Corte já possui entendimento firme no sentido de que, à exceção das normas imperativas de direito internacional geral (*jus cogens*), nenhum direito humano é absoluto. Assim sendo, a previsão e aplicação de requisitos que restringem direitos políticos, em si mesmas, não é proibido pela CADH:

(...) A previsão e a aplicação de requisitos para o exercício de direitos políticos não constituem, per se, uma restrição indevida aos direitos políticos. Contudo, o poder dos Estados de regular ou restringir direitos não é discricionário, mas é limitado pelo direito internacional que exige o cumprimento de certos requisitos que, se não respeitados, tornam a restrição ilegítima e contrária à Convenção Americana. De acordo com as disposições do artigo 29.a, *in fine*, do referido tratado, nenhuma norma da Convenção pode ser interpretada no sentido de limitar os direitos em maior medida do que os previstos nela.<sup>253</sup>

<sup>252</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Ob. Cit. Par. 157.

<sup>253</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Par. 174.



Nesse sentido, esta Honorável Corte estabelece em sua jurisprudência quais são as condições e requisitos que devem ser cumpridos ao regulamentar ou restringir os direitos e liberdades consagrados na Convenção Americana, em conformidade com seu artigo 30<sup>254</sup>, as quais serão analisadas a seguir para o caso da restrição à reeleição presidencial indefinida:

### **a) Legalidade da Medida Restritiva**

A esse respeito, esclarece este E. Tribunal:

O primeiro passo para avaliar se uma restrição a um direito estabelecido na Convenção Americana é permitida à luz do referido tratado é examinar se a medida limitadora está em conformidade com o requisito de legalidade. Isso significa que as condições e circunstâncias gerais que autorizam uma restrição ao exercício de um direito humano específico devem ser claramente estabelecidas por lei. A norma que estabelece a restrição deve ser uma lei no sentido formal e material.<sup>255</sup>

No caso das limitações à reeleição presidencial, notamos nas tabelas da subseção 2.2 deste escrito que as condições de inelegibilidade do presidente da república em função do número de mandatos já exercidos estão previstas em textos constitucionais expressos, o que cumpre o requisito de legalidade da medida restritiva.

### **b) Finalidade da Medida Restritiva**

Acerca deste segundo requisito, assim posiciona-se este E. Tribunal:

Ao contrário de outros direitos que estabelecem especificamente em seus artigos as finalidades legítimas que poderiam justificar restrições a um direito, o artigo 23 da Convenção não estabelece explicitamente as causas legítimas ou as finalidades permitidas pelas quais a lei pode regular os direitos políticos. Com efeito, o referido artigo limita-se a estabelecer certos aspectos ou razões (capacidade civil ou mental, idade, entre outros) com base nos quais os direitos políticos podem ser regulados em relação aos seus titulares, mas não determina explicitamente os objetivos, nem as restrições específicas que necessariamente terão que ser impostas ao desenhar um sistema eleitoral, como requisitos de residência, distritos eleitorais e outros. No entanto, as finalidades legítimas que as restrições devem perseguir

<sup>254</sup> Artigo 30º - Alcance das restrições: As restrições permitidas, de acordo com esta Convenção, ao gozo e exercício dos direitos e liberdades nela reconhecidos, não podem ser aplicadas senão de acordo com leis que forem promulgadas por motivo de interesse geral e com o propósito para o qual houverem sido estabelecidas.

<sup>255</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Par. 176.



derivam das obrigações decorrentes do artigo 23.1 da Convenção, às quais foi feita referência acima.<sup>256</sup>

Como pode ser inferido dos argumentos expostos ao longo da subseção 5.1, a finalidade da restrição à reeleição presidencial ilimitada na América Latina decorre não só de motivos históricos, enraizados nas experiências continuístas que marcaram a região nos séculos passados com a violência inerente aos regimes autoritários, mas também por uma questão de coerência político-institucional. Nesse último sentido, o republicanismo é caracterizado pela alternância no poder de grupos políticos e de expressões sociais. Por conseguinte, restringir a reeleição do presidente da república significa assegurar condições gerais de igualdade para que outras visões e projetos participem do jogo democrático.

Portanto, a restrição mostra-se com uma finalidade legítima, já que, retomando as lições de Louis Josserand, atende à finalidade e à função social do direito político em causa, isto é, a oportunidade igual para todos de participar da disputa por um cargo eletivo. Parece muito mais ilegítimo propiciar, por vias de aparente legalidade, os meios para uma pessoa (representante de um grupo político-econômico) perpetuar-se no poder. Esta pessoa, com a máquina administrativa e o capital político nas mãos, dificilmente teria dificuldade para derrotar seus opositores em pleitos de questionável lisura.

### ***c) Necessidade em uma Sociedade Democrática e Proporcionalidade da Medida Restritiva***

Por fim, quanto ao terceiro critério, assim pronunciou-se esta H. Corte:

No sistema interamericano, existe um terceiro requisito que deve ser cumprido para considerar a restrição de um direito compatível com a Convenção Americana. A Corte Interamericana declarou que, para que uma restrição seja permitida à luz da Convenção, deve ser necessária para uma sociedade democrática. Esse requisito, que a Convenção Americana estabelece explicitamente em certos direitos (de reunião, artigo 15; de associação, artigo 16; de circulação, artigo 22), foi incorporado como orientação para interpretação pela Corte e como requisito que qualifica todas as restrições aos direitos da Convenção, inclusive direitos políticos.

Para avaliar se a medida restritiva em análise atende a esse último requisito, o Tribunal deve avaliar se: a) satisfaz uma necessidade social imperativa, isto é, visa satisfazer um interesse público imperativo; b) é o que restringe o direito

<sup>256</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Ob. Cit. Par. 181.



protegido em menor grau; e c) esteja estreitamente alinhado com a consecução do objetivo legítimo.<sup>257</sup>

Na esteira dos argumentos anteriormente expostos, afigura-se inquestionável a necessidade de restrições à reeleição presidencial em uma sociedade democrática. Não se trata aqui, como já frisamos anteriormente, de uma questão de democracia formal, uma vez que os argumentos reelecionistas sustentam, com certo cinismo, que as eleições continuam garantidas e que se deve dar oportunidade para o povo decidir pela volta do presidente da república às suas funções. O problema é mais complexo e profundo, pois reside nos efeitos prejudiciais à democracia material do reeleccionismo, pois bloqueia as chances reais de outros cidadãos participarem em condições gerais de igualdade do jogo democrático.

Resta indagar se esta medida é proporcional sob os três aspectos propostos por esta H. Corte, a saber:

**(i) A Existência de uma Necessidade Social Imperativa ou Interesse Público Imperativo**

A restrição à reeleição presidencial indefinida responde às necessidades sociais imperativas, baseadas em diversas razões históricas, políticas e jurídicas. As repúblicas latino-americanas onde esta questão se levanta são reconhecidamente sociedades marcadas pela desigualdade social, pela violência estatal e pela história de regimes autoritários. Para fortalecer a democracia na região, não se deve fomentar o hiperpresidencialismo, a subserviência do Poder Legislativo e a cooptação do Poder Judiciário. É vital para estas democracias fomentar pleitos autênticos, que transpareçam a vontade do eleitor e, sobretudo, que ampliem a participação igualitária das diversas manifestações plurais da sociedade.

**(ii) O Meio Idôneo Menos Restritivo para Regular o Direito de Ser Votado**

Quanto a este segundo aspecto, a proporcionalidade das limitações à reeleição presidencial indefinida é o meio idôneo menos restritivo, porque o presidente da república não é excluído do direito de participar das eleições por motivos discriminatórios. Pelo contrário, o presidente da república exerce seu direito político e ascende à chefia do Poder Executivo. O que se limita, neste caso, é a abusividade do direito de perpetuar-se no poder em detrimento daqueles que ainda postulam o acesso a este cargo eletivo. Nem tampouco esta limitação é um meio inidôneo do ponto de vista dos eleitores que, ao

<sup>257</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Ob. Cit. Pars. 185 e 186.



outorgar por via do voto, mandato eletivo ao presidente da república, já tiveram a oportunidade de expressar sua vontade livre nas urnas.

**(iii) Proporcionalidade a Respeito do Interesse que se Justifica e Adequação ao Alcance do Objetivo Legítimo<sup>258</sup>**

Neste terceiro e último aspecto, a restrição à reeleição presidencial indefinida é uma medida idônea para produzir o resultado legítimo perseguido de evitar o continuismo e a perpetuação do presidente da república no poder, com a realização de eleições periódicas, autênticas, por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores, de acordo com o estabelecido no artigo 23 da CADH.<sup>259</sup>

<sup>258</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Ob. Cit. Pars. 185 e 186.

<sup>259</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Ob. Cit. Par. 203.



### **III – CONCLUSÕES**

A partir dos fundamentos expostos em relação aos pontos submetidos à consulta pelo Estado da Colômbia nesta solicitação de Parecer Consultivo acerca da “figura da reeleição presidencial indefinida”, os subscritores desta petição apresentam, respeitosamente, duas questões de admissibilidade parcial para apreciação desta Honrável Corte, no sentido das limitações inerentes ao princípio da autodeterminação dos Estados Americanos para estruturar seus sistemas políticos e da autodeterminação dos Povos Originários na medida em que os Estados Americanos devem respeitar seus direitos políticos conforme seus usos, costumes e tradições.

No mérito, os peticionários oferecem as seguintes considerações finais em resposta aos questionamentos formulados pelo Estado da Colômbia, buscando sintetizar os argumentos expendidos nas seções anteriores:

#### **PRIMEIRA PERGUNTA**

*- À luz do direito internacional, A reeleição presidencial indefinida é um direito humano protegido pela Convenção Americana dos Direitos Humanos?*

Não. A reeleição presidencial não se caracteriza como um direito humano protegido pela Convenção Americana. O artigo 23.1, b) da CADH protege o direito político de qualquer cidadão a ser eleito dentro dos limites de um regime guiado pelo princípio democrático. Como esta H. Corte já teve a oportunidade de se manifestar no *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, a CADH não estabelece a obrigação de implementar um sistema eleitoral específico e não estabelece um mandato específico sobre a modalidade que os Estados-partes devem instituir para regular o exercício do direito de ser eleito nas eleições populares (pars. 149, 162-166 e 197).

*- Neste sentido, Resultam contrários ao artigo 23da Convenção Americana sobre Direitos Humanos as regulamentações que limitam ou proíbem a reeleição presidencial, seja por restringir os direitos políticos do governante que busca ser reeleito ou por restringir os direitos políticos dos eleitores?*

Não. Respeitado o princípio fundamental da democracia, o Estado pode legislar sobre regulamentações que limitam ou proíbem a reeleição presidencial. Como esta H. Corte deixou assentado no precedente supramencionado, os Estados possuem competência para limitar ou proibir a reeleição presidencial “de acordo com suas necessidades históricas, políticas, sociais e culturais, que podem variar de uma sociedade para outra, e mesmo dentro da mesma sociedade, em diferentes momentos históricos” (par. 166).



Em particular, tais regulamentações não restringem ilegitimamente nem os direitos dos candidatos, nem dos eleitores. Os candidatos, de um lado, podem ter sua capacidade eleitoral passiva limitada, conforme o artigo 23.2 da CADH, “por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”. O candidato pode ainda ser inelegível por motivos de interesse público, para a manutenção da higidez das eleições, protegendo o pleito, por exemplo, contra o abuso de poder político e do abuso de poder econômico, nos termos dos artigos 23.1, c), 30 e 32.2 da CADH. De outro lado, o direito político individual do eleitor está confrontado pelos direitos dos demais eleitores e dos demais candidatos, como uma justa exigência em prol do bem comum, para se alcançar a igualdade de condições no jogo democrático e a alternância no poder, como pode ser inferido da leitura conjunta dos artigos 23.1, c), 30 e 32.2 da CADH.

*- Ou, pelo contrário, A limitação ou proibição da reeleição presidencial é uma restrição dos direitos políticos que resulta de acordo com os princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade, em conformidade com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos na matéria?*

Sim. Como foi exposto na subseção 5.4.2 deste escrito, as limitações à reeleição presidencial indefinida cumprem com os três parâmetros estabelecidos pela jurisprudência desta H. Corte, a saber: *a) legalidade da medida restritiva; b) finalidade da medida restritiva, e c) necessidade em uma sociedade democrática e proporcionalidade da medida restritiva.*

O direito político a ser eleito não é absoluto e, nesse sentido, as limitações ao seu exercício, visando coibir a reeleição presidencial indefinida, evita o abuso deste direito, com o desvio da finalidade democrática do voto para cumprir um objetivo anti-republicano e anti-democrático, qual seja, a perpetuação do presidente da república, como personificação de um determinado grupo político-econômico, no poder.

## **SEGUNDA PERGUNTA**

*- No caso de que um Estado modifique ou busque modificar seu ordenamento jurídico para garantir, promover, propiciar ou prolongar a permanência de um governante no poder mediante reeleição presidencial indefinida, Quais são os efeitos de tal modificação sobre as obrigações que esse Estado tem em matéria de respeito e garantia dos direitos humanos?*

- Ao assim proceder, um Estado usa de meios formalmente democráticos para instauração de regime de viés fortemente autoritário. Embora a alternância no poder de grupos políticos diversos seja o componente



fundamental da república, e não propriamente da democracia, o enfraquecimento dos mecanismos jurídicos que propiciam esta alternância atingem a democracia em dois pontos vitais: a existência de oposição política e a igualdade de oportunidade de participação no jogo democrático. Conseqüentemente, fragilizada a base republicana e democrática desta sociedade, os direitos humanos estão sob risco, porque não há direitos humanos sem democracia e vice-versa.

*- Resulta tal modificação contrária às obrigações internacionais do Estado em matéria de direitos humanos e, particularmente, à sua obrigação de garantir o efetivo exercício dos direitos de a) participar na direção dos assuntos políticos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos, b) votar e ser eleito em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores, e c) ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do seu país?*

Sim. Permitir a permanência de um governante no poder mediante a reeleição presidencial indefinida contraria as obrigações internacionais assumidas pelos Estados sob a égide da Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem, da Carta da OEA, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e da Carta Democrática Interamericana.

A reeleição presidencial indefinida é uma forma de abuso de direito, porque, sob aparência de legalidade, busca fins ilegítimos, ao destorcer a finalidade das eleições em uma república presidencialista, e ao utilizar o voto como subterfúgio, burla a democracia, pois não garante igualdade de oportunidades para qualquer cidadão concorrer ao pleito em condições gerais de igualdade, como preconiza o artigo 23.1, c) da CADH.

Por fim, a Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas e o Grupo de Pesquisa Direitos Humanos na Amazônia, através dos subscritores desta petição, indicam que têm a intenção de participar de uma eventual audiência pública sobre a solicitação de Parecer Consultivo que porventura venha a ser convocada por esta Egrégia Corte Interamericana de Direitos Humanos.

De Manaus, Amazonas, Brasil para São José da Costa Rica,

Em 23 de julho de 2020.



Sílvia Maria da Silveira Loureiro  
Coordenadora da Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da UEA  
Líder do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos na Amazônia”

Violeta Alejandra Chavez Bautista  
Colaboradora da Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da UEA

Jamilly Izabela de Brito Silva  
Colaborador da Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da UEA

Ana Paula Simonete Castelo Branco Bremgartner  
Estudante do Curso de Direito da Universidade do Estado do Amazonas

Claudevan Barros Bentes Filho  
Membro do Observatório de Direito Socioambiental da Universidade Federal do Amazonas  
Pesquisador do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos na Amazônia”

Débora Lira de Lacerda  
Estudante do Curso de Direito da Universidade do Estado do Amazonas

Emily Silva Assad  
Estudante do Curso de Direito da Universidade do Estado do Amazonas

Gabriel Henrique Pinheiro Andion  
Membro do Observatório de Direito Socioambiental da Universidade Federal do Amazonas  
Pesquisador do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos na Amazônia”



*Gabriel Barbosa de Santana*

Gabriel Barbosa de Santana  
Estudante do Curso de Direito da  
Universidade do Estado do Amazonas

*Ismael Vagner Bezerra Pereira*

Ismael Vagner Bezerra Pereira  
Estudante do Curso de Direito da  
Universidade do Estado do Amazonas

*Laís Rachel Brandão de Mello*

Laís Rachel Brandão de Mello  
Estudante do Curso de Direito da  
Universidade do Estado do Amazonas

*Luana Vieira Amazonas*

Luana Vieira Amazonas  
Estudante do Curso de Direito da  
Universidade do Estado do Amazonas  
<http://lattes.cnpq.br/6600763156194400>

*Luana Sena da Silva*

Luana Sena da Silva  
Estudante do Curso de Direito da  
Universidade do Estado do Amazonas

*Luane Antella*

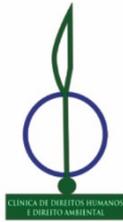
Luane Antella Moreira  
Estudante do Curso de Direito da  
Universidade do Estado do Amazonas

*Lucimar Prata dos Santos*

Lucimar Prata dos Santos  
Estudante do Curso de Direito da  
Universidade do Estado do Amazonas

*Paula Mércia Coimbra Brasil*

Paula Mércia Coimbra Brasil  
Estudante do Curso de Direito da  
Universidade do Estado do Amazonas



Raíssa de Moraes Pereira  
Estudante do Curso de Direito da  
Universidade do Estado do Amazonas

Singrid Sabrina Almeida Soares  
Estudante do Curso de Direito da  
Universidade do Estado do Amazonas

Victor Hugo Silva Nogueira  
Estudante do Curso de Direito da  
Universidade do Estado do Amazonas