

Curitiba (Brasil), 23 de julho de 2020.

À
Corte Interamericana de Direitos Humanos
San José (Costa Rica)

Ref. AMICUS CURIAE À SOLICITAÇÃO DE OPINIÃO CONSULTIVA FORMULADA PELA REPÚBLICA DA COLÔMBIA, REFERENTE À FIGURA DA REELEIÇÃO PRESIDENCIAL INDEFINIDA NO CONTEXTO DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Os pesquisadores da Universidade Federal do Paraná vinculados ao **NÚCLEO DE ESTUDOS EM DIREITOS HUMANOS (NESIDH - UFPR) E AO CENTRO DE ESTUDOS DA CONSTITUIÇÃO (CCONS - UFPR)** abaixo firmados apresentam à honorável Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante “a Corte” ou “a Corte IDH”) um resumo das observações ou *amicus curiae* (doravante “AC”) em relação ao pedido de parecer consultivo (doravante “OC”) em relação à figura da reeleição presidencial indefinida apresentada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante “a Comissão” ou “CIDH”).

A signatária Melina Girardi Fachin é a responsável por receber comunicações e notificações enviadas pela Corte IDH, seja no endereço Rua Casimiro José Marquês de Abreu, 172 - São Lourenço, Curitiba - PR, 82200-130, no telefone +55.41.32541603 ou ainda no endereço de e-mail pelo qual foi enviado o presente AC.

1. CONDIÇÕES DE ADMISSIBILIDADE DA PRESENTE SOLICITAÇÃO DE OPINIÃO CONSULTIVA

O objetivo desta primeira parte do AC é demonstrar, ante os limites da função consultiva da Corte IDH, as condições de admissibilidade da solicitação de OC formulada pela República da Colômbia, referente à *figura da reeleição presidencial indefinida no contexto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos*.

Em função das perguntas formuladas na referida solicitação, dois limites elaborados pela jurisprudência interamericana para o exercício da função consultiva da Corte IDH devem ser analisados em especial: i) o não comprometimento dos debates políticos internos; ii) a necessidade de não invasão da competência contenciosa da Corte, mediante o adiantamento de um entendimento que deveria se manifestar em um litígio concreto.

1.1 NÃO INTERFERÊNCIA EM DEBATES POLÍTICOS INTERNOS: ESPAÇOS PARA DEFERÊNCIA E PARA FIXAÇÃO DE *STANDARDS*

A presente solicitação de OC se insere em um espaço dinâmico definido pelo princípio da subsidiariedade ou complementariedade, em que a interpretação das normas convencionais pela Corte IDH, moldando o *corpus iuris* interamericano, complementa os

sentidos a serem extraídos destas normas¹. É a partir de sua função complementar que a Corte IDH reconhece a necessidade de “*ayudar a los estados miembros (...) para que cumplan de manera cabal y efectiva sus obligaciones internacionales*”².

Esta atividade se realiza em um regime de cooperação, no qual a Corte IDH, por um lado, exerce sua competência convencional de intérprete das normas de direitos humanos, indicando sentidos a serem observados pelos demais integrantes do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (doravante “SIDH” ou “sistema interamericano”) e, de outro, reconhece espaços de autonomia dos Estados para a incorporação desses sentidos aos seus sistemas jurídicos internos. Essa dupla dimensão da subsidiariedade³ se encontra especialmente presente no exercício da função consultiva solicitada pelo Estado da Colômbia a respeito das reeleições presidenciais indefinidas, como se passa a expor.

Em função da temática sob análise, a Corte IDH deve estar atenta aos limites por ela assinalados para o exercício da função consultiva, de modo que se ajuste à necessidade imperiosa de fazer avançar a proteção dos direitos humanos, estabelecendo padrões a serem seguidos pelos Estados, porém sem comprometer os espaços salutareos dos debates políticos internos. No caso em análise, cabe à Corte IDH observar que tratar das reeleições presidenciais indefinidas envolve uma questão de ordem complexa, pois abarca elementos jurídicos e políticos.

Todavia, não é o tema político que poderia impedir a manifestação da Corte. Como se depreende da OC nº 6/86, ao tratar do sentido da expressão “leis”, previsto no artigo 30 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (doravante “CADH” ou “Convenção Americana”) como elemento essencial a autorizar restrições a direitos humanos, a Corte IDH interpretou o dispositivo à luz da legitimidade democrática, fornecendo inclusive diretrizes para os Estados para a confecção dessas medidas legislativas:

A través de este procedimiento no sólo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente. En verdad, este procedimiento no impide en todos los casos que una ley aprobada por el Parlamento llegue a ser violatoria de los derechos humanos, posibilidad que reclama la necesidad de algún régimen de control posterior, pero sí es, sin duda, un obstáculo importante para el ejercicio arbitrario del poder⁴.

¹ OEA. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. San José, Costa Rica, 22 de novembro de 1969. Preâmbulo.

² CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC 13/93** “Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, par. 23.

³ A subsidiariedade regula a alocação de autoridade pública em um sistema multinível a partir da preferência pelas decisões adotadas nos locais. Esse princípio engloba uma dimensão negativa que limita as competências das autoridades dos níveis mais altos (supranacionais) para garantir espaço a decisões políticas e jurídicas adotadas por autoridades locais; e uma dimensão positiva que favorece o controle dessas decisões por entidades supra-estatais, como Conselhos e Tribunais de Direitos Humanos. NEGISHI, Yota. The subsidiarity principle's role in allocating competences between human rights courts and states parties: the hybrid model of centralized and diffused conventionality control of domestic law. In: BOGDANDY, Armin von; MORALES ANTONIAZZI, Mariela; PIOVESAN, Flávia (coord.). **Ius Constitutionale Commune na América Latina**. V. III. Diálogos Jurisdicionais e Controle de Convencionalidade. Curitiba: Juruá, 2016, p. 125-160, p. 126. Nessa linha, a subsidiariedade abarca tanto o respeito pelo pluralismo quanto a necessidade de regras comuns que harmonizem as particularidades.

⁴ CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-6 de 9 de mayo de 1986**. La expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Serie A No. 6, par. 22.

Em outra oportunidade, na OC nº 25/18, esta Corte também se manifestou sobre a existência do direito humano ao asilo, enfrentando temas essencialmente políticos. Se de um lado reconheceu o direito ao asilo como direito humano, fixando um *standard* interamericano para sua proteção, por outro deixou à apreciação dos Estados a regulação do asilo diplomático, que não estaria albergado pela CADH⁵.

Ao tratar da inibição dos debates políticos internos como limite à função consultiva, a Corte observou que seu pronunciamento não pode ser instrumentalizado para influenciá-los, mas em momento algum isso impede que ela se pronuncie sobre projetos de lei ou leis internas de Estados quando estes mesmos o solicitam, em manifesta boa-fé⁶. No presente caso, o Estado solicitante esclareceu que o tema das reeleições presidenciais indefinidas não é no momento tema de debate no ambiente interno colombiano, mas foi objeto do Ato Legislativo nº 2 de 2015, que afastou esta prática do seu sistema jurídico.

Em outros Estados, também existem medidas restritivas à reeleição presidencial indefinida, como é o caso do Brasil, a ser abordado adiante, enquanto em outros as disputas no âmbito político e inclusive jurisdicional já se realizaram para reconhecer esta possibilidade. Na medida em que as decisões proferidas por algumas cortes de última instância de Estados-parte do SIDH decidiram pelo reconhecimento da figura da reeleição indefinida como dedutível da norma do artigo 23 da CADH, como é o caso da Bolívia, justifica-se a manifestação da Corte – não objetivando influenciar diretamente processos políticos em curso, mas orientar a melhor interpretação da norma convencional pertinente.

1.2 RESPOSTA À PRIMEIRA PARTE DA PRIMEIRA PERGUNTA SOBRE A EXISTÊNCIA DE UM DIREITO HUMANO A REELEIÇÕES PRESIDENCIAIS INDEFINIDAS COMO UM DIREITO HUMANO PROTEGIDO PELA CONVENÇÃO AMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS

A divergência interpretativa quanto ao alcance do direito a se candidatar aos cargos políticos de um Estado merece uma atuação harmonizadora da Corte IDH, na medida em que a figura das reeleições presidenciais indefinidas, como será demonstrado mais adiante neste AC, representa um mecanismo comprometedor das condições básicas de sobrevivência da democracia e do pluralismo. Esta situação se acentua no ambiente latino-americano, marcado por regimes presidencialistas fortes. A disputa de sentidos do direito humano à participação política, a se candidatar a um cargo político, reclama um *standard* mínimo adequado à realidade política latino-americana, a fim de balizar a atuação dos Estados, colocando-os no caminho da preservação dos direitos políticos encartados no artigo 23 da CADH, bem como no artigo 6 da Carta Democrática Interamericana.

Como se depreende da redação da norma convencional, o direito humano de todos os cidadãos serem “eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores”⁷ compreende uma norma aberta que propositadamente deixou espaço para os Estados criarem as conformações necessárias às suas realidades políticas. O tema da reeleição parece ter sido deixado à conformação pelos Estados, o que deve ser feito em um ambiente deliberativo capaz de ouvir todos os interessados em condições de igualdade.

⁵ CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018**. 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). Serie A No. 25, par. 110, 132.

⁶ ROA ROA, Jorge. **La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Universidad Externado de Colombia, 2011, p. 44.

⁷ OEA. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. op. cit. Artigo 23.b.

Contudo, é importante frisar que o reconhecimento da possibilidade de afirmar a inexistência de um direito humano à reeleição indefinida a cargo de Presidente da República não significa deixar aos Estados uma carta branca para tratar da matéria – e é neste sentido que a manifestação da Corte sobre este tema pode estabelecer importantes pautas para a proteção da democracia em respeito à melhor interpretação das normas convencionais.

A resposta à primeira pergunta formulada nesta consulta, no tocante à existência do direito humano à reeleição presidencial indefinida, não implica invadir o ambiente da deliberação política dos Estados, mas sim fornecer contornos para a prática em conformidade com sistema interamericano, pautado pela proteção de uma democracia não apenas formal, mas material, como evidenciado na OC nº 6/86⁸.

Decidir sobre a possibilidade da reeleição presidencial indefinida é ressaltar as condições básicas para o funcionamento democrático e o próprio exercício dos direitos políticos consagrados na Convenção Americana. Tendo em vista que os direitos humanos exercem um importante papel contramajoritário⁹, permitir que a arena político-jurídica de cada Estado-membro autorize a reeleição presidencial indefinida abre flancos para ataques à democracia. Se, de um lado, aos Estados deve ser reconhecida a faculdade de resolver sobre os contornos da possibilidade de reeleição para cargos do Poder Executivo, de outro, a possibilidade de reeleição presidencial indefinida é um tema que deve ser padronizado, tendo em vista uma atuação protetora incremental¹⁰ por parte da Corte IDH em relação à maior eficácia dos direitos políticos.

Como será abordado adiante, esta Corte deve estar atenta para a existência de regimes hiperpresidencialistas na América Latina, em que reeleições indefinidas favorecem a manipulação do debate político interno com vistas à perpetuação no poder da figura presidencial. Essa possibilidade sempre poderia ser invocada como um trunfo do presidente em exercício para, com base na própria CADH, boicotar processos democráticos e plurais de alternância no exercício do poder – sendo especialmente perigoso em um desenho institucional que permite a concentração do poder político na figura do Executivo¹¹.

Nesta ótica, o tema se distancia da possibilidade – reconhecida por esta Corte no caso *Castañeda Gutman vs. México* – de os Estados regularem requisitos de elegibilidade, como a filiação a partido político¹². Eventual proibição de candidaturas individuais não tem a capacidade de corromper deliberações internas, ao contrário da possibilidade de manutenção perpétua de um presidente no poder, o que coloca em risco o próprio sentido da pluralidade na participação democrática prevista no artigo 6 da Carta Democrática Interamericana.

⁸ CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-6 de 9 de mayo de 1986**. op. cit., par 22.

⁹ DWORKIN, Ronald. Rights as trumps. In: KAVANAGH, Aileen; OBERDIEK, Jhon (Org.). **Arguing about the Law**. Abingdon-on Thames, Reino Unido: Routledge, 1981.

¹⁰ A Corte IDH tem adotado interpretações evolutivas das normas da Convenção Americana em diversas oportunidades (Caso Artavia Murillo vs. Costa Rica, Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile, Opinión Consultiva nº 24/2017, entre outros), o que leva à compreensão de uma atuação de natureza incremental.

¹¹ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución**. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires, 2010, p. 271-272.

¹² “El sistema interamericano tampoco impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado. La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos. (...) La Corte no considera probado en el presente caso que el sistema de registro de candidaturas a cargo de partidos políticos constituya una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido” (Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.)

Portanto, a resposta à primeira pergunta proposta pelo Estado da Colômbia, especialmente sua primeira parte, implica lidar com questões que colocam em xeque as próprias condições para o exercício da democracia. Como bem observado por Carlos Santiago Nino, existem direitos que constituem a própria base de uma sociedade democrática e liberal, os quais se encontram excluídos de deliberação, como o caso da liberdade pessoal¹³.

Mecanismos que favorecem a perpetuação de uma pessoa no poder, podendo ajustar as instituições estatais a sua maneira, comprometem o pluralismo enquanto valor básico elementar da democracia, pois legitimam ditaduras majoritárias. Especialmente na América Latina, em razão da persistência de democracias aparentes¹⁴, justifica-se a atuação jurisdicional tendo como objetivo “proteger a autonomia pessoal, garantir a constituição como prática social e para conter decisões majoritárias que prejudiquem indivíduos ou minorias isoladas”¹⁵.

1.3 RESPOSTA À SEGUNDA PARTE DA PRIMEIRA PERGUNTA: SOBRE EVENTUAL CONTRARIEDADE DAS REGULAMENTAÇÕES QUE LIMITAM OU PROÍBEM A REELEIÇÃO PRESIDENCIAL AO ARTIGO 23 DA CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS, SEJA POR RESTRINGIR OS DIREITOS POLÍTICOS DO GOVERNANTE QUE BUSCA SER REELEITO OU POR RESTRINGIR OS DIREITOS POLÍTICOS DOS ELEITORES

Se, de um lado, a resposta à primeira pergunta elaborada pelo Estado da Colômbia autoriza a interpretação do artigo 23 da Convenção Americana, bem como artigo 6 da Carta Democrática Interamericana, sob a dimensão positiva do princípio da subsidiariedade ou complementariedade, de outro, é preciso ressaltar que o enfrentamento das possíveis restrições a serem criadas pelos Estados, voltadas para impedir a reeleição presidencial indefinida, demanda graus de deferência. A resposta da Corte IDH a esta segunda parte da primeira pergunta formulada pelo Estado da Colômbia deve se dar em um plano de maior contenção, já que a realidade política de cada Estado acaba por exigir tratamentos diferenciados à possibilidade de reeleições presidenciais, seja vedando-as completamente - como no caso colombiano -, ou permitindo uma reeleição seguida ou mais de uma alternada - sendo este o caso brasileiro.

Decidir sobre a configuração da reeleição presidencial indefinida como direito humano exigirá um enfoque de parcial deferência em respeito à pluralidade de desenhos políticos que o tema das reeleições pode assumir nos Estados-membros¹⁶. O silêncio normativo dentro do qual a Corte IDH é convidada a operar não significa que o parecer

¹³ NINO, Carlos Santiago. **Ética e Direitos Humanos**. Trad. Nélío Schneider. São Leopoldo: Unisinos, 2011, p. 193-194.

¹⁴ SALAZAR UGARTE, Pedro. La disputa por los derechos y el Ius Constitutionale Commune. In: FIX FIERRO, Héctor; MORALES ANTONIAZZI, Mariela; BOGDANDY, Armin von. **Ius Constitutionale Commune en América Latina**. Rasgos, potencialidades y desafíos. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, p. 37-59, p. 40.

¹⁵ LOIS, Cecília Caballero; MARQUES, Gabriel Lima. A desconstrução semântica da supremacia judicial e a necessária afirmação do judicial review: uma análise a partir da democracia deliberativa de Habermas e Nino. In **Sequência** [online], n. 66, p.113-136, Florianópolis, 2013.

¹⁶ Posicionamento apresentado no *amicus curiae* produzido por Jorge Ernesto Roa Roa e Vera Karam de Chueiri, quando a CIDH solicitou opinião consultiva sobre juízos políticos. (ROA ROA, Jorge Ernesto; CHUEIRI, Vera Karam de et al. **Amicus curiae sobre a solicitação de opinião consultiva relativa à figura do juízo político ou impeachment apresentada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, PR, Brasil, v. 63, n. 1, p. 223, abr. 2018. ISSN 2236-7284. Disponível em: Acesso em: 08 maio 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v63i1.59379/>)

consultivo poderá regular a matéria à exaustão, mas sim deverá apontar linhas gerais que possam ser comuns a todos os Estados, em favor do exercício da democracia.

Ao tratar da possibilidade da criação de restrições à elegibilidade dos cidadãos dos Estados-membros, a Corte IDH tem a oportunidade de reconhecer e valorizar distintos modelos políticos adotados pelos Estados, em respeito a suas particularidades históricas. Esta Corte já teve oportunidade de afirmar que não há um modelo único de democracia e o pluralismo no tratamento da matéria deve ser mantido a fim de que as particularidades de cada sociedade sejam respeitadas: “*la Corte considera necesario señalar que, en términos generales, el derecho internacional no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad determinada de ejercer los derechos a votar y a ser elegido*”¹⁷.

Nessa linha, a Corte ressaltou que “*la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional*”¹⁸, mas está condicionada aos ditames do Direito Internacional a que ele se vinculou, mais propriamente ao *corpus iuris* interamericano. Ao responder sobre a possibilidade de restrições à capacidade eleitoral ativa dos cidadãos, a Corte IDH deve ser cuidadosa para evitar prejudicar, com raciocínios gerais, casos particulares e muito diferentes, de modo que responder afirmativamente sobre a possibilidade de restrições não pode implicar um aval prévio para toda e qualquer restrição dos Estados às reeleições presidenciais. É necessário que a Corte enfatize os limites convencionais bem como aqueles plantados pela jurisprudência interamericana para o exercício dessa função restritiva.

Nessa toada, em respeito ao disposto nos artigos 30 e 32.2, CADH, referidas restrições devem estar pautadas por lei oriunda de um processo democrático inclusivo, mediante ampla deliberação entre os interessados em discussões públicas e transparentes. Devem, ainda, estar materialmente comprometidas com a preservação da democracia e do pluralismo, que são princípios informadores do sistema interamericano de direitos humanos (artigo 32.2, CADH), notadamente na Carta Democrática Interamericana.

Ainda, estas restrições devem passar pelo crivo da proporcionalidade. Nesta seara, ao responder sobre a possibilidade de os Estados regularem limites às reeleições, o parecer deve frisar que estes sejam adequados à preservação dos processos democráticos e do pluralismo, minimamente gravosos para os direitos atingidos, bem como, finalmente, proporcionalmente ajustados aos benefícios aportados. No caso *Castañeda Gutman vs. México*, tratando de restrições aos direitos políticos, esta Corte IDH explicitou que o elemento “necessidade em uma sociedade democrática” deveria ser aferido por três exames que traduzem exatamente os aspectos essenciais que integram a verificação da proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito). Segundo a Corte IDH, uma medida restritiva será considerada válida se: “*a) satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo; b) es la que restringe en menor grado el derecho protegido; y c) se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo*”¹⁹. A imposição destas condições protege os *standards* interamericanos sem descuidar da abertura necessária às particularidades internas.

Importante frisar que, ao responder sobre a possibilidade de os Estados limitarem a reeleição presidencial indefinida, a opinião consultiva deverá enfrentar a expressão “exclusivamente” que consta do artigo 23.2, CADH: “[a] lei pode 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”. Reconhecer a possibilidade de

¹⁷ CORTE IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*, op. cit. par 162.

¹⁸ Idem, ficha técnica.

¹⁹ Ibidem par 186.

restrição ao lançamento de uma candidatura a cargo político pode demandar o enfrentamento de temas de ordem histórica, social e política que não se enquadram especificamente neste rol – como se verificou na restrição à elegibilidade com base na exigência de filiação a partido político no caso *Castañeda Gutman vs. México*. Portanto, é necessário que a Corte IDH se pronuncie sobre a possibilidade de outras restrições aos direitos políticos desde que ressalvadas as exigências colocadas pelos artigos 30 e 32.2, CADH, bem como a proporcionalidade.

Assim, limites legais à reeleição presidencial indefinida são uma forma de garantir a existência de processos democráticos autênticos e plurais, com ampla liberdade e igualdade de participação dos interessados, de modo que a Corte IDH poderia aproveitar a oportunidade para enfrentar o caráter *numerus clausus* do rol de restrições possíveis aos direitos políticos.

Com isso, não estaria a OC sendo utilizada como um mecanismo para diminuição da esfera de proteção dos direitos humanos em tela²⁰. Seja porque um eventual direito humano a candidatar-se indefinidamente a reeleições para o cargo de Presidente da República jamais fora declarado no Sistema Interamericano - correspondendo a um silêncio normativo da CADH e da Carta Democrática Interamericana -, seja porque a jurisprudência sobre a matéria precisamente pavimenta o caminho para que não se reconheça esse direito à luz do histórico político latino-americano.

Como se depreende dos julgados *Yatama vs. Nicarágua* e *Castañeda Gutman vs. México*, o fio condutor que trata das restrições estatais aos direitos políticos diz respeito à maximização na participação popular no ambiente democrático – perspectiva que poderá ser comprometida se os titulares do poder político puderem candidatar-se eternamente para reeleições. As inelegibilidades definidas por critério dos Estados em que se aplicam objetivam permitir a alternância no acesso e no exercício do poder político em igualdade de condições. Neste sentido:

Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa. Dichos estándares, deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo, tomando en que cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, “[p]romover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”, para lo cual se pueden diseñar normas orientadas a facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad, tales como los miembros de las comunidades indígenas y étnicas²¹.

Diante do exposto, importa frisar que a resposta à primeira pergunta formulada pelo Estado da Colômbia não implica, em si, uma invasão ou comprometimento de processos políticos internos dos Estados-membros. Trata-se, isso sim, de uma oportunidade para fornecer uma interpretação ao disposto no artigo 23 da Convenção Americana que possa reconhecer *standards* interamericanos de efetividade dos direitos políticos em ambientes democráticos, em respeito ao pluralismo, bem como atentar para o espaço de deferência a ser deixado aos Estados para enfrentar o tema das reeleições presidenciais indefinidas, sem descuidar das orientações do *corpus iuris* interamericano.

²⁰ ROA ROA, Jorge. **La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Op. Cit., p.69.

²¹ Corte IDH. **Caso Yatama vs. Nicaragua**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 207.

1.4 RESPOSTA À SEGUNDA PERGUNTA SOBRE OS EFEITOS DE EVENTUAL MODIFICAÇÃO ESTATAL PARA GARANTIR, PROMOVER, PROPICIAR OU PROLONGAR A PERMANÊNCIA DE UM GOVERNANTE NO PODER MEDIANTE REELEIÇÃO PRESIDENCIAL INDEFINIDA, ANTE AS OBRIGAÇÕES QUE ESSE ESTADO TEM EM MATÉRIA DE RESPEITO E GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS

A segunda pergunta formulada pelo Estado colombiano não se coaduna, na maneira como posta, à função consultiva desenvolvida pela Corte IDH. Isso decorre de duas razões: i) a pergunta exige análise de fatos para ser adequadamente respondida; ii) da maneira como foi formulada, encobre uma antecipação de julgamento de caso contencioso.

A Corte IDH já expressou que, ao exercer a função consultiva, “*no debe procurar la resolución de cuestiones de hecho*”²². Do contrário, o parecer consultivo “*busca desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos y, sobre todo, coadyuvar a los Estados miembros y a los órganos de la OEA para que cumplan de manera cabal y efectiva sus obligaciones internacionales*”²³.

Em sua OC nº 25/18, a Corte IDH advertiu que a função consultiva busca traçar parâmetros de interpretação gerais e focados no direito convencional, devendo, portanto, esquivar-se de perguntas que “*contienen presupuestos fácticos, en tanto se refieren a determinado accionar estatal como condición para que este Tribunal determine si tal forma de actuar resulta conforme o no al marco normativo internacional, así como las ‘consecuencias jurídicas’ que deberían derivarse de éste*”²⁴.

A segunda pergunta sobre a qual se pretende o exercício da função consultiva, no entanto, está fundada – ainda que não declaradamente – em uma base fática específica: as mudanças legislativas ocorridas na Nicarágua, em Honduras e na Bolívia para autorizar as reeleições presidenciais indefinidas de seus chefes de Estado. É nesse sentido que o Estado colombiano questiona: se um Estado modificar o seu direito interno para possibilitar a reeleição indefinida de um governante já no poder, quais os efeitos dessa modificação nas obrigações que um Estado tem de proteger e garantir os direitos humanos?

Todavia, para responder aos efeitos dessa alteração, a própria situação deveria ser avaliada como um caso concreto, o que é descabido em um parecer consultivo. É dizer: a pergunta parte de um específico agir de três Estados (alterar o ordenamento), em determinado contexto (prorrogação de mandato de um presidente já no poder) e questiona os efeitos jurídicos dessa ação.

Com isso, a segunda pergunta formulada na solicitação, assim como os exemplos nicaraguense, hondurenho e boliviano, para além de contrariar a regra de que pareceres consultivos não se prestam a resolver questões de fato, pois tem por base contextos fáticos específicos sobre os quais solicita o pronunciamento da Corte, evidencia que um caso contencioso pode estar encoberto na formulação da segunda pergunta.

Segundo a Corte IDH, a solicitação de opinião consultiva “*no debe encubrir un caso contencioso o pretender obtener prematuramente un pronunciamiento sobre un tema o asunto que podría eventualmente ser sometido a la Corte a través de un caso contencioso*”²⁵.

²² Corte IDH. **Rechazo de la solicitud de Opinión Consultiva presentada por el Secretario General de la OEA**. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de junio de 2016, par. 6.

²³ *Idem*

²⁴ Corte IDH. **La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección**. OC 25/18. Série A, nº 25, parecer de 30 de maio de 2018. Par. 54.

²⁵ Corte IDH. **La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección**. OC 25/18. Série A, nº 25, parecer de 30 de maio de 2018. Par. 42.

Com isso, segundo Jorge Ernesto Roa Roa, “*la Corte señaló que ella misma debe ser especialmente cuidadosa para evitar que las respuestas a una de las preguntas formuladas en la solicitud de opinión consultiva resulte en una solución encubierta a un caso contencioso*”²⁶, imputando ou afastando suposta responsabilidade internacional do Estado.

Em três situações a Corte identificou a pretensão de se enfrentar um caso contencioso pela via do parecer consultivo.

Primeiramente, em 2005, quando Costa Rica “*buscaba mayor claridad para resolver unos recursos de reconsideración interpuestos en contra de acuerdos que revocaban el nombramiento en propiedad de algunos funcionarios, basados en una norma de la Ley del Personal de la Asamblea Legislativa*”²⁷. Assim, a Costa Rica buscava um exame de compatibilidade da norma interna com os instrumentos internacionais de direitos humanos.

Depois em 2016, quando o Secretário Geral da OEA apresentou pedido sobre garantias processuais em juízos políticos e a Corte afirmou que tal hipótese encobria o caso do impeachment da ex-presidente brasileira Dilma Rousseff²⁸.

Por fim, em 2018, a Corte IDH rechaçou outro pedido de OC sobre garantias processuais nos processos de *impeachment*, dessa vez apresentado pela CIDH. Em sua resolução, a Corte afirmou que há uma variedade de formas de juízos políticos, sendo imperiosa a análise individual, em casos contenciosos, quando surgem dúvidas acerca da legitimidade de impeachments em um ou outro país²⁹.

As razões para a vedação de se buscar resolver um caso contencioso por meio de opinião consultiva são diversas. Afinal, não é esta a racionalidade (contenciosa) que a CADH buscou dar ao procedimento consultivo e uma condenação internacional deve ser precedida do devido processo legal interamericano, o que confere a própria legitimidade da decisão³⁰.

²⁶ ROA ROA, Jorge Ernesto. **La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Op. cit.

²⁷ PAÚL, Alvaro. Rechazo de solicitudes de opinión consultiva por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. In **Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política**, número 1, vol. 8, Santiago, Jan-Maio/2017, p. 122.

Contudo, Jorge Ernesto Roa (op. cit) entende que esse caso ainda não se referia sobre um rechaço com base no encobrimento de um caso contencioso.

²⁸ “*En vista de lo expuesto precedentemente, la Corte estima que, de emitir la opinión consultiva en autos, podría constituir un pronunciamiento prematuro sobre el tema o asunto en cuestión, el que le podría ser sometido posteriormente en el marco de un caso contencioso. Adicionalmente, considera que una respuesta a la consulta planteada podría implicar pronunciarse sobre un asunto que aún no ha sido resuelto a nivel interno. Así, la Corte también tiene presente que la solicitud de consulta bajo examen presenta una de aquellas situaciones en las cuales se desvirtuaría el propósito y contenido de la función consultiva con que ha sido investido este Tribunal por el artículo 64.1 de la Convención Americana*” (Corte IDH. **Rechazo de la solicitud de Opinión Consultiva presentada por el Secretario General de la OEA**. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de junio de 2016, párrafo. 7).

²⁹ “*En efecto, el Tribunal reconoce que ya existe una línea jurisprudencial sobre garantías judiciales, protección judicial, y juicios políticos que podría dar insumos a las consultas de la Comisión. Sin embargo, la Corte estima que se encontrará mejor situada para garantizar los derechos humanos que podrían estar en juego y examinar la compatibilidad del ordenamiento jurídico de los Estados respecto de la Convención Americana y el corpus juris interamericano en general, realizando un escrutinio caso por caso a través de su jurisdicción contenciosa. Del mismo modo, se evitaría un pronunciamiento prematuro sobre asuntos que podrían ser sometidos a la Corte con posterioridad en el marco de un caso contencioso*” (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, párrafo. 34).

³⁰ Jorge Ernesto Roa Roa revela que ao admitir uma Opinião Consultiva, a Corte IDH pondera entre a segurança jurídica e a proteção de direitos humanos na região, que são dois dos valores que sustentam confiança para o Sistema Interamericano (Op. cit., e-book não paginado, trecho no capítulo 2.IV).

Essas não são razões estatocêntricas. Pelo devido processo, brinda-se o direito de defesa dos Estados³¹ e também a oportunidade de as vítimas se manifestarem³². Assim, para além de negar a racionalidade da CADH, encobrir um caso contencioso pela via consultiva é grave tanto pela ausência de defesa de Estados no procedimento como por ceifar a participação das vítimas. Daí porque a Corte deve sempre estar atenta às nuances que diferem a função consultiva da contenciosa.

Entender quando há um caso contencioso encoberto pela função consultiva não é tarefa simples, sendo esta uma oportunidade para a Corte IDH se manifestar sobre o assunto e especificar parâmetros para essa análise. Vale reconhecer que a mera enunciação de exemplos em uma solicitação de OC não afasta a possibilidade de a Corte emitir um parecer, pois o exemplo não se confunde necessariamente com o encobrimento de um caso contencioso. Neste sentido, a Corte IDH já afirmou que:

El señalamiento de algunos ejemplos sirve al propósito de referirse a un contexto particular e ilustrar las distintas interpretaciones que pueden existir sobre la cuestión jurídica objeto de la Opinión Consultiva de que se trate, sin que por esto implique que el Tribunal esté emitiendo un pronunciamiento jurídico sobre la situación planteada en dichos ejemplos. Además, estos últimos permiten a esta Corte mostrar que su Opinión Consultiva no constituye una mera especulación académica y que el interés en la misma se justifica por el beneficio que pueda traer a la protección internacional de los derechos humanos y al fortalecimiento de la conciencia jurídica universal³³.

Na solicitação colombiana, contudo, os casos concretos sinalados não representam meros exemplos. Se a segunda pergunta parte da pressuposição de Estados que alteraram o direito interno para permitir a reeleição, a Colômbia usa os casos de Nicarágua, Honduras e Bolívia como “*fundamento de sus preguntas hipótesis y situaciones concretas que denotan el carácter inductivo del razonamiento con el que se formularon las preguntas*”³⁴ - o que lhe é vedado. Apesar de a Colômbia ter afirmado que “*existe la posibilidad de que diferentes Estados de la región busquen realizar modificaciones normativas con el fin de permitir la reelección presidencial indefinida, favoreciendo la perpetuación de los gobernantes en el poder*”, o Estado solicitante deixou claro que a hipótese não se trata de uma mera possibilidade, mas de uma situação já presente em alguns países.

Assim, ao questionar as consequências jurídicas dessa suposta possibilidade, o Estado colombiano, em verdade, questiona quais as consequências jurídicas (que atraem responsabilidades) de atos já praticados, no que encobre um caso contencioso.

Isso fica mais evidente porque a Colômbia, na segunda parte da pergunta dois, questiona se esse cenário de autorização de reeleições indefinidas (frisa-se, já existente em alguns países latino-americanos) *contraria as obrigações* relacionadas ao direito de participar livremente nas eleições, de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas,

³¹ “Lo que no puede hacer es buscar que un caso contencioso bajo su consideración sea resuelto por la Corte a través de la competencia consultiva que, por su propia naturaleza, no brinda las oportunidades de defensa que le otorga la contenciosa al Estado.” (Corte IDH. **Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención** (Arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14, par. 28)

³² Corte IDH. **Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados**. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, par. 65.

³³ Corte IDH. **Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017**. Serie A No. 23, par. 27

³⁴ 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, par. 12.

realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a idoneidade da vontade dos eleitores e de ter acesso em condições de igualdade aos cargos públicos de seu país. Ou seja, a pergunta revela um ímpeto de controle de convencionalidade de atos praticados em Nicarágua, Honduras e Bolívia.

Portanto, pelo exposto até aqui, se demonstrou que, na forma como está redigida, a segunda pergunta tanto pressupõe análise de fatos como encobre casos contenciosos. Esta posição, contudo, não implica o rechaço da solicitação. Primeiro porque, como visto em tópico anterior, a matéria objeto da primeira pergunta demanda um posicionamento desta Corte. Em segundo, a justificativa fornecida pelo Estado da Colômbia para a formulação da segunda pergunta revela tensões que não podem ser ignoradas e bem podem ser enfrentadas em resposta à primeira pergunta, na análise da possibilidade de se configurar um direito humano a reeleições presidenciais indefinidas³⁵.

Segundo o Estado colombiano, *“mientras la primera pregunta pretende esclarecer si la reelección presidencial constituye un derecho protegido bajo la convención (...) la segunda pregunta busca determinar si el hecho de permitir la reelección presidencial indefinida, facilitando la permanencia de un gobernante en el poder, puede resultar contrario a las obligaciones adquiridas por los Estados bajo la Convención”*. Neste caso, a Corte poderia atender parcialmente à segunda pergunta ao perscrutar não se a reeleição indefinida contraria a CADH, mas sim qual a relação entre a alternância de poder, a proteção da democracia e o respeito e garantias dos direitos humanos citados na segunda pergunta.

Em outras palavras: afirmar que a mudança legislativa praticada para garantir a reeleição indefinida do chefe do Executivo no exercício do seu cargo viola a Convenção parece ser tarefa a ser empreendida no âmbito contencioso. Afinal, dependerá, inclusive, de se entender em que circunstâncias fáticas e políticas a modificação legislativa ou declaração jurisdicional foi empreendida para gerar a possibilidade de reeleição, considerando o histórico dos Estados e os sistemas de governo. No entanto, analisar a relação entre alternância de poder, blindagem da democracia e respeito a direitos humanos é tarefa cabível no âmbito consultivo.

Frise-se que o próprio Estado colombiano reconhece a importância dessa perspectiva ao afirmar que:

*[A] reeleição presidencial, e particularmente a reeleição presidencial indefinida, dá lugar a sérias tensões entre o direito de ser eleito da pessoa que se encontra no poder e o direito de todos os cidadãos de eleger livremente, no marco de eleições periódicas autênticas. Esta situação dá lugar a múltiplos desafios e interrogantes de grande magnitude em relação a consolidação e estabilidade das democracias e à proteção dos direitos humanos nas Américas, assunto sobre o qual todos os Estados-membros da OEA têm um legítimo interesse*³⁶.

³⁵ “En esta línea, la Corte recuerda que no está necesariamente constreñida a los literales términos de las consultas que se le formulan. Así, en ejercicio de sus facultades inherentes a la competencia otorgada por el artículo 64 de la Convención, puede tener que precisar o esclarecer y, en ciertos supuestos, reformular, las preguntas que se le plantean, con el fin de determinar con claridad el objeto sustancial de su labor interpretativa. Ello implica examinar si es posible reconducir la pregunta o las preguntas presentadas a la interpretación de normas de la Convención Americana u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, con la cual se requiera proveer una guía efectiva para los Estados” (Corte IDH. **La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección**. OC 25/18. Série A, nº 25, parecer de 30 de maio de 2018. Par. 56)

³⁶ Solicitação da Opinião Consultiva apresentada pela Colômbia perante a Corte IDH em 21 de outubro de 2019. Par. 30.

Logo, é sobre essa tensão que cabe um pronunciamento da Corte IDH, tendo por base a CADH, a Carta Democrática Interamericana e a Declaração Americana sobre Direitos e Deveres do Homem. Sugere-se a abordagem da relação entre reeleições presidenciais indefinidas, preservação da democracia e do pluralismo e dos direitos políticos na resposta à própria pergunta um. Isso porque, ao estabelecer se a reeleição é ou não um direito, a Corte é chamada a analisar a CADH como um todo, em que vários direitos têm lugar, devem ser protegidos e, assim, coordenados e concertados. Interpretar a Convenção Americana para responder a pergunta um passará, necessariamente, por avaliar diversos direitos contidos na CADH, incluindo os citados pelo Estado solicitante na segunda pergunta.

Assim, a segunda pergunta, tal como formulada, deveria ser rejeitada, uma vez que exige interpretação de fatos e subverte a função consultiva ao antecipar matéria contenciosa. No entanto, as tensões no âmbito dos direitos políticos, contrapondo-se direitos dos cidadãos de um Estado ao suposto direito à reeleição, integram a razão de ser da consulta e demandam um parecer desta Corte, uma vez que fazem parte da própria dimensão principiológica dos direitos humanos³⁷.

2. CONSIDERAÇÕES DE MÉRITO DA PRESENTE SOLICITAÇÃO DE OPINIÃO CONSULTIVA

2.1 INDISSOCIABILIDADE ENTRE DEMOCRACIA, ESTADO DE DIREITO E DIREITOS HUMANOS: BREVES CONSIDERAÇÕES

Na presente seção, enfatiza-se a Democracia como um direito humano a fim de ressaltar as implicações da alternância no poder político, especialmente ao considerar o enfoque dado na tríade Estado de Direito, Democracia e Direitos Humanos. Ao fim, apresenta-se alguns dos riscos de degradação democrática decorrente de existência de reeleições ilimitadas.

Democracia e direitos humanos estão estreitamente relacionados, já que a garantia de um regime democrático implica em uma melhor proteção aos direitos humanos. No Brasil, por exemplo, a democratização significou também a incorporação dos instrumentos do Direito Internacional dos Direitos Humanos e a consequente ampliação do rol de direitos protegidos no âmbito interno³⁸. Além disso, um regime não-democrático é mais suscetível a retirar direitos fundamentais de seus cidadãos, já que na democracia eles têm a possibilidade de participar e influir na vida pública, seja de forma direta ou através de representantes eleitos, o que não ocorre em regimes autoritários³⁹.

Da mesma maneira, os direitos humanos são necessários para a realização da democracia, uma vez que, para além de determinar normas procedimentais ou forma de exercício do poder político, a democracia requer proteção substancial a direitos fundamentais para que seja exercida de forma plena. Ou seja, se a democratização amplia a proteção aos direitos humanos, essa maior proteção fortalece o processo democrático. Dito de outra forma,

³⁷ Daí porque não há direitos absolutos. Essa questão já foi debatida pela Corte IDH ao tratar do direito à vida, como afirmou que não se entende “el derecho a la vida como un derecho absoluto, cuya alegada protección pueda justificar la negación total de otros derechos”. (Corte IDH. **Caso Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C No. 257, p. 258)

³⁸ PIOVESAN, Flávia. **O direito internacional dos direitos humanos e a redefinição da cidadania no Brasil**. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo3.htm>>. Acesso em 14 mai. 2020.

³⁹ MENKE, Christoph; POLLMANN, Arnd. **Filosofía de los derechos humanos**. Barcelona: Herder, 2010, p. 197.

“os direitos humanos são a um só tempo a condição e o resultado da democracia”⁴⁰. É essa lógica que constitui a relação entre democracia e direitos humanos e em razão da qual o direito humano à democracia pode ser reconhecido.

Nesse sentido, a Resolução 19/36 do Conselho de Direitos Humanos da ONU⁴¹ estabelece que a democracia inclui o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais, tais como a liberdade de associação, liberdade de expressão, o direito a tomar parte na condução dos assuntos públicos e o direito de voto secreto e universal em eleições periódicas. A CIDH também já reconheceu a indispensabilidade da democracia para o real exercício destes direitos e liberdades⁴², destacando que, para sua consolidação, dentre outros elementos, é imprescindível o exercício efetivo dos direitos políticos, através de eleições livres e justas⁴³. Também a Carta Democrática Interamericana (art. 3º) assume que, dentre os elementos essenciais da democracia representativa, está o respeito aos direitos humanos.

Por fim, a Corte Interamericana de Direitos Humanos já estabeleceu que o Estado de Direito em uma sociedade democrática é fonte de concretização dos direitos humanos como, por exemplo, através de recursos efetivos (artigo 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos)⁴⁴, de juízes independentes (art. 8.1 CADH)⁴⁵ e de um efetivo controle de constitucionalidade e legalidade sobre os atos do poder público⁴⁶.

Para além da intrínseca relação entre democracia e direitos humanos, já em 1992, Thomas Franck defendia a existência de um direito emergente a um governo democrático, protegido pelo Direito Internacional. Assim, a democracia se torna uma condição para a legitimação de um governo, não apenas pela existência de uma lei interna de determinado Estado nacional, mas pela imposição de uma série de normas internacionais⁴⁷.

Segundo o autor, a ascensão de uma ordem global democrática se dá em três gerações de regras, cuja normatividade e implementação se deram em diferentes estágios do desenvolvimento do Direito Internacional. O primeiro grupo normativo é o da autodeterminação dos povos; o segundo, a liberdade de expressão e pensamento; e, por fim, o direito a eleições livres e abertas, protegido sob o manto dos direitos políticos⁴⁸.

Franck elenca a autodeterminação como raiz histórica sobre a qual ascendeu o direito à democracia. Ela postula o direito de um povo organizado em um território estabelecido de determinar seu destino político coletivo de modo democrático, sendo, assim, um elemento central do direito à democracia⁴⁹. Nesse ínterim, ressalta-se que a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, na resolução 1999/57, denominada “Promoção do direito à democracia”, reconhece que a democracia é lastreada na vontade livremente expressa dos

⁴⁰ Idem, p. 197.

⁴¹ ONU. Resolução do Conselho de Direitos Humanos 19/36. **Human rights, democracy and the rule of law.** A/HRC/RES/19/36, 23 de março de 2012.

⁴² CIDH. **Situación de derechos humanos en Venezuela: Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela.** Informe de país, 2017.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Corte IDH. **Caso Yatama vs. Nicaragua.** Op. cit., par. 169.

⁴⁵ Corte IDH. **Caso do Tribunal Constitucional (Camba Campos e outros) vs. Equador.** Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de agosto de 2013. Série C No. 268, par. 198.

⁴⁶ CIDH. **Situação dos direitos humanos na Guatemala: Diversidade, desigualdade e exclusão.** Informe de país, 2016, par. 368.

⁴⁷ FRANCK, Thomas M. The emerging right to a democratic governance. **The American Journal of International Law**, v. 86, n. 1, p. 46-91, jan. 1992. p. 47.

⁴⁸ Ibidem, p. 52.

⁴⁹ Ibidem, p. 52.

povos para determinar seus próprios sistemas político, econômico, social e cultural, baseada na sua participação integral em todos os aspectos da vida pública⁵⁰.

Quanto aos direitos políticos, o autor ressalta que os principais instrumentos internacionais de direitos humanos, dentre os quais figura a Convenção Americana de Direitos Humanos, reconhecem o direito à livre e igual participação no governo. Assim, os Estados que negam aos seus cidadãos o direito a eleições abertas estão violando regra chave da ampla rede de proteção aos direitos humanos⁵¹. Segundo a CIDH, existe uma relação direta entre o exercício dos direitos políticos e o conceito de democracia como forma de organização do Estado⁵². Ainda, a Declaração Universal dos Direitos Humanos enuncia que “a vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto” (artigo 21, inciso terceiro). Por fim, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais também elencam uma série de direitos cuja garantia é essencial e necessária para a realização de uma democracia fundada na liberdade e na igualdade.

Desse modo, o direito à democracia adquire especial grau de legitimidade por sua associação com uma rede muito mais abrangente de regras internacionais garantidoras de direitos dos indivíduos em face de seus governantes⁵³.

Em reeleitura posterior, Susan Marks revelou diferentes pontos de vista que emergiram a partir da relação estabelecida por Tom Franck entre democracia e Direito Internacional. Segundo um desses pontos, o direito à democracia se tornou parte do projeto internacional de desenvolvimento, de modo que o foco da comunidade internacional não se assenta apenas na transição democrática, mas também em sua consolidação.

Democracia significa mais do que eleições, sendo necessário o fortalecimento das instituições, valores e normas democráticas⁵⁴. Assim, para além da democracia enquanto ambiente de proteção dos direitos humanos, podemos considerar que a democracia é também um direito humano.

2.2 DEMOCRACIA COMO DIREITO HUMANO

O rol de proteção dos direitos humanos é constantemente atualizado e ampliado de acordo com as necessidades e anseios vinculados a cada tempo histórico. O reconhecimento de um direito humano à democracia, ao lado dos direitos políticos e liberdades fundamentais, é explicado por esse movimento.

A própria gramática dos direitos humanos evoca o direito de cada sujeito a viver em uma sociedade em que possa intervir na política e na criação de direitos. Os direitos humanos, nesse sentido, tornam-se conquistas de sujeitos capazes de influir nas normas e instituições a que estão subordinados, bem como reivindicar direitos perante essas instituições⁵⁵. O direito à democracia que se constrói a partir dessa gramática colabora para a tarefa de atualização dos direitos humanos e se alinha com o compromisso de emancipação humana e de inclusão

⁵⁰ ONU. Resolução da Comissão de Direitos humanos 1999/57. **Promotion of the right to Democracy**. E/CN.4/ RES/1999/57, 27 de abril de 1999.

⁵¹ FRANCK, Thomas. op cit, p. 79.

⁵² CIDH. **Situación de derechos humanos en Venezuela: Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela**, op cit., par. 148.

⁵³ FRANCK, Thomas, op cit, p. 79.

⁵⁴ MARKS, Susan. What has become of the emerging right to a democratic governance. **The European Journal of International Law**, v. 22, n. 2, 2011. p. 523.

⁵⁵ FORST, Rainer. **Justification and critique: towards a critical theory of politics**. Cambridge: Polity Press, 2014. p. 39

democrática. Mais do que a criação de instituições representativas, a democracia como direito humano exige o compromisso dos governos e instituições com a proteção desses direitos.

Nas palavras de Friedrich Müller, “a democracia é direito positivo de toda e qualquer pessoa”⁵⁶ que confere ao indivíduo a capacidade de participação e de definição sobre os próprios direitos, ao invés de tratá-lo como mero objeto de proteção⁵⁷. Entendido dessa maneira, o direito à democracia é amparado por uma série de instrumentos do sistema internacional de proteção aos direitos humanos.

O art. XX da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, por exemplo, já estabelecia que toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por meio de seus representantes. Por seu turno, o art. 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos explicita que a autoridade do governo será baseada na vontade do povo, expressa em eleições periódicas e legítimas. Além destes documentos, citados a título exemplificativo, diversos outros reiteram e atualizam este compromisso democrático.

2.3 PROTEÇÃO DA DEMOCRACIA NO SISTEMA INTERAMERICANO

A CADH ampliou o catálogo de direitos políticos e estabeleceu o direito de participação nos assuntos públicos, de forma direta ou por representantes livremente eleitos (art. 23). Da mesma maneira, a Carta Democrática Interamericana assegura o direito dos povos americanos à democracia e determina que seus governos possuem a obrigação de promovê-la e defendê-la.

A Carta da Organização dos Estados Americanos (Carta da OEA) expressa em seu preâmbulo que “a democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região” e que “o verdadeiro sentido da solidariedade 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”. Seu artigo segundo, por sua vez, estabelece como um dos propósitos essenciais da OEA a promoção e consolidação da democracia representativa.

Nesse sentido, a CIDH tem reiterado que a democracia representativa é a forma de organização explicitamente adotada pelos Estados membros da OEA⁵⁸. A Corte IDH acrescenta que a democracia representativa é determinante em todo o sistema de que a CADH faz parte⁵⁹. A jurisprudência da Corte demonstra a importância dada para a tríade Estado de Direito, Democracia e Direitos Humanos, especialmente por em conjunto constituírem-se como garantias que tem por função proteger e assegurar o exercício de direitos⁶⁰, que encontram um de seus principais fundamentos na legitimidade democrática consubstanciada no Estado de Direito⁶¹.

⁵⁶ MÜLLER, Friedrich. Democracia e exclusão social em face da globalização. **Revista Opinião Jurídica**, n. 6, p. 393-403, 2005. p. 395.

⁵⁷ KIRSTE, Stephan. O direito humano fundamental à democracia. **Revista direitos fundamentais e democracia**, v. 20, n. 20, p. 5-38, jul./dez. 2016. p. 12.

⁵⁸ CIDH. **Democracia y derechos humanos en Venezuela**. Informe de país, 2009, par. 22.

⁵⁹ Corte IDH. **Caso Yatama vs. Nicaragua**, op cit., par. 192.

⁶⁰ Corte IDH. Garantias judiciais em estados de emergência (artigos 27.2, 25 e 8º da Convenção Americana de Direitos Humanos). **Opinião Consultiva nº 9/87**, de 6 de outubro de 1987, par. 25 e 26.

⁶¹ Corte IDH. Obrigações estatais em relação à mudança de nome, à identidade de gênero e aos direitos derivados de um vínculo entre casais do mesmo sexo (interpretação e alcance dos artigos 1.1, 3º, 7, 11.2, 13, 17, 18 e 24, em relação ao artigo 1º da Convenção Americana de Direitos Humanos. **Opinião Consultiva nº 24/17**, de 27 de novembro de 2017, par. 9.

A interpretação que a Corte IDH deu a CADH, como um instrumento vivo, constituiu um passo importante no sentido evolutivo dos direitos políticos no Sistema Interamericano. A partir dela, o artigo 23 não apenas estabelece o direito de votar e ser votado, mas assinala como dever dos Estados parte propiciar as condições e mecanismos para que os direitos políticos sejam exercidos de forma efetiva, respeitando o princípio da igualdade e não discriminação⁶². Segundo a Corte, essa participação política pode incluir facetas individuais ou coletivas, como intervir na designação daqueles que governarão o Estado, influenciar na formação da política estatal através de mecanismos de participação direta, ou, em geral, intervir nos assuntos de interesse público, como a própria defesa da democracia⁶³.

Mais adiante a relação entre direitos humanos, democracia representativa e direitos políticos foi cristalizada na Carta Democrática Interamericana⁶⁴, que evoca um desenvolvimento normativo positivo no continente americano referente à reafirmação de valores democráticos⁶⁵.

Além dela, destaca-se também a Resolução 1080/1991, o Protocolo de Washington/1992 e a Resolução 1753/2000. A resolução 1080, ou “cláusula democrática”, constituiu o primeiro mecanismo de ação coletiva da OEA ante intervenções ilegais do processo democrático de governo em um Estado membro. Tal cláusula chegou a ser invocado como resposta a sérias quebras institucionais no Haiti (1991), no Peru (1992) e na Guatemala (1993)⁶⁶. Já o Protocolo de Washington reformou a Carta da OEA e instituiu um mecanismo de ação coletiva com a previsão de sanção e suspensão do Estado membro que descumprisse as regras de normalidade democrática.

Nada obstante, o caso peruano de 1992 (ano do “autogolpe” de Fujimori) demonstrou as limitações do Sistema Interamericano para fazer frente a um ataque à democracia⁶⁷. Em resposta, a Assembleia Geral da OEA em Windsor criou um mecanismo *ad hoc* para o Peru, mais substantivo do que a resolução 1080⁶⁸. A Resolução 1752 de 2000, então, abriu um curso real de ação multilateral positivo e construtivo para a defesa da democracia no país, constituindo um precedente vital no sistema por três motivos: i) colocou em evidência formas mais sutis de ameaçar a democracia, não contempladas pelos instrumentos anteriores; ii) demonstrou que não há oposição entre os princípios e mecanismos de defesa da democracia e dos direitos humanos e o princípio da não-intervenção; iii) incorporou no processo de solução de crise peruana não apenas o governo, mas também a oposição democrática e a sociedade civil⁶⁹.

Com esses antecedentes, se tomou a decisão de elaborar um instrumento que sistematizaria os princípios democráticos fundamentais, estabelecendo mecanismos adequados para a prevenção e resposta a ameaças à democracia. De acordo com a Carta Democrática Interamericana, existem os “elementos essenciais” da democracia representativa (artigo 3º) e os “componentes fundamentais” para o seu exercício (artigo 4º).

Os elementos essenciais são o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais; acesso ao poder e seu exercício sujeito ao Estado de Direito; a realização

⁶² GARCÍA-SAYÁN, Diego. **Voto conconrente do Juiz no caso Yatama vs. Nicarágua**, op. cit., par. 12. e Corte IDH. **Caso López Lone y otros vs. Honduras**. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 5 de outubro de 2015. Série C No. 302, par. 163.

⁶³ Ibidem, par. 163.

⁶⁴ CIDH. **Democracia y derechos humanos en Venezuela**, op cit., par. 23.

⁶⁵ GARCÍA-SAYÁN, Diego. La protección internacional de los derechos políticos en el contexto interamericano: la Carta Democrática Interamericana. **Revista IIDH**, n. 42, p. 105-119, 2005. p. 106.

⁶⁶ Ibidem, p. 106.

⁶⁷ Ibidem, p. 107.

⁶⁸ Ibidem, p. 107.

⁶⁹ Ibidem, P. 107-8.

periódica, livre, justa e eleitoral, baseada no sufrágio universal e secreto, como expressão da soberania do povo; o regime plural de partidos e organizações políticas; e a separação e independência dos poderes públicos.

Quanto ao primeiro dos elementos essenciais - o respeito aos direitos humanos e as liberdades fundamentais -, não é possível falarmos em democracia sem direitos humanos e Estado de Direito. Quanto aos demais elementos essenciais para uma democracia representativa, a democracia é mais forte e mais resistente quando se baseia em mecanismos legítimos, representativos e justos de interação sociopolítica⁷⁰.

Assim, a democracia no Sistema Interamericano requer não somente legitimidade “de origem”, como também legitimidade “de exercício”⁷¹. Por fim, o documento reconhece a democracia representativa como um direito dos povos americanos (artigo 1º), prevendo a excepcional possibilidade de intervenção pela OEA para a restauração democrática em três cenários⁷².

Para estabelecermos o conteúdo desta obrigação estatal em relação à reeleição, passamos a tratar de como o *corpus juris* internacional estabelece como características necessárias de um regime democrático.

2.4 PARÂMETROS MÍNIMOS DA DEMOCRACIA

Conforme assentado nos tópicos anteriores, é indiscutível a importância do regime democrático para a existência e exercício de direitos humanos, e, ainda, da democracia enquanto direito.

Conforme exposto pela Assembleia Geral da ONU, “embora as democracias compartilhem características comuns, não existe um modelo único de democracia e essa democracia não pertence a nenhum país ou região”⁷³. Regimes democráticos organizam-se de formas distintas, a depender de escolhas quanto ao regime político, sistema eleitoral, organização do Estado, dentre outros⁷⁴. Assim, diante da pluralidade de experiências, é imprescindível a definição de parâmetros mínimos democráticos como forma de evitar dois riscos: o de aceitar regimes incompatíveis com a democracia, e o segundo, autorizar interferências externas em temas de política interna sob a proteção genérica à democracia.

Pesquisas como Freedom House, Latinobarometro, V-DEM, The Polity Project, Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA) mensuram a

⁷⁰ ONU. Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos. **Study on common challenges facing States in their efforts to secure democracy and the rule of law from a human rights perspective**. A/HRC/22/29, 17 de dezembro de 2012. Pág. 11. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/HRC/22/29>.

⁷¹ GARCÍA-SAYÁN, 2005, op cit., p. 110.

⁷² A primeira hipótese é “quando um governo ou um Estado membro considerar que seu processo político institucional democrático ou seu legítimo exercício do poder está em risco” (art. 17); a segunda é “quando, em um Estado membro, ocorrerem situações que possam afetar o desenvolvimento do processo político institucional democrático ou o legítimo exercício do poder” (art. 18); e a terceira é quando ocorre “a ruptura da ordem democrática ou uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente a ordem democrática num Estado membro” (arts. 19-22). BACK, Charlott. Os direitos políticos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos após a Carta Democrática de 2001. **Revista Ballot**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 158-184, jan./abr. 2016.

⁷³ ONU. Resolução adotada pela Assembleia Geral 62/7. **Support by the United Nations system of the efforts of Governments to promote and consolidate new or restored democracies**. A/RES/62/07, treze de dezembro de 2007. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/62/7>>.

⁷⁴ Como referência a distinção que Arend Lipjhart estabelece entre modelos democráticos consensual e majoritário tendo por base critérios como tipo de constituição, sistema eleitoral, forma de Estado, sistema de governo etc. LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. 4. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

existência e grau de consolidação democrática. Ainda que com divergências em termos de metodologia de análise, há alguns critérios convergentes.

Por todos, trabalharemos a partir da pesquisa do IDEA. Segundo o Instituto, existem dois princípios chave para que possa ser avaliada a qualidade de uma democracia: o controle público sobre o processo de tomada de decisões ou sobre os tomadores de decisões e a igualdade política. Esses dois princípios se concretizam quando é garantido a todos e a todas o igual direito de se expressar e de participar das decisões públicas, o que depende diretamente da garantia de uma série de direitos ligados à liberdade e a igualdade. Portanto, a democracia depende tanto do estabelecimento desses direitos e princípios quanto dos arranjos institucionais e procedimentais que garantam a sua realização. Nesse sentido:

[...] [A] garantia dos direitos civis e políticos não necessita de justificação especial numa avaliação democrática, uma vez que estes direitos são manifestamente necessários para a participação no processo político em associação com outros. A nosso ver, também é justificável incluir os direitos econômicos e sociais⁷⁵.

A necessidade de respeito à igualdade é endossada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. No que concerne aos direitos políticos, a Corte considera indispensável que o Estado gere as condições e mecanismos ótimos para o seu efetivo exercício, respeitando os princípios de igualdade e não discriminação. A garantia da igualdade faz-se indispensável para que os cidadãos possam escolher quem os representará, para que possam concorrer às eleições e para que possam ocupar cargos públicos, sejam eles providos por eleição popular, nomeação ou designação⁷⁶.

Ainda, de acordo com o "estudo sobre desafios comuns enfrentados pelos Estados em seus esforços para garantir a democracia e o Estado de Direito sob a perspectiva dos direitos humanos" do Conselho de Direitos Humanos da ONU, os marcadores mais relevantes dos déficits democráticos são aquelas causadas por impedimentos institucionais à prática democrática, limitação deliberada às liberdades, limites à participação dos cidadãos, debate público fraco ou ausente, falta de políticas efetivas de empoderamento e acesso à justiça e acesso inconstitucional ao poder ou à mudança do governo⁷⁷. Portanto, é em decorrência de tais marcadores que os elementos do artigo 3 da Carta Democrática Interamericana são considerados essenciais.

Já entre os componentes fundamentais para o exercício da democracia (artigo 4, Carta Democrática Interamericana), estão a transparência das atividades governamentais, probidade, responsabilidade dos governos na administração pública, respeito pelos direitos sociais e liberdade de expressão e de imprensa, a subordinação constitucional de todas as instituições estatais à autoridade civil legalmente constituída e o respeito ao Estado de Direito de todas as entidades e setores da sociedade. Tais mecanismos são indispensáveis no Estado Democrático de Direito, pois instituições fracas ou disfuncionais estão entre os mais sérios desafios à democracia⁷⁸.

No art. 23 da CADH há o direito de participar na direção dos assuntos públicos; o direito de 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

⁷⁵ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA). *Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide*. 2008. p. 27.

⁷⁶ Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicarágua*, op cit.

⁷⁷ ONU. Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos. **Study on common challenges facing States in their efforts to secure democracy and the rule of law from a human rights perspective**, op. cit., par. 28.

⁷⁸ *Ibidem*, par. 29.

o direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do país. Em sequência, o artigo 24 reafirma o compromisso para com a garantia da igualdade e a não discriminação.

Portanto é dever do Estado estabelecer regras e instituições que sejam capazes de garantir os elementos democráticos. No campo específico da participação político-eleitoral, que é um dos elementos definidores de democracia, isso implica em estabelecer regras que garantam a igualdade de participação, sem vantagens ou desvantagens a quaisquer categorias. Ao identificar vantagens incompatíveis com as premissas de igual participação, caberá ao Estado corrigir a situação, sob pena de descumprimento dos deveres internacionalmente assumidos. Isto nos leva ao questionamento de se a reeleição indefinida pode ser um risco à democracia e se estaria apenas estabelecendo um regime autoritário competitivo?

2.5 A EXISTÊNCIA DE REELEIÇÕES PRESIDENCIAIS ILIMITADAS FORNECE ALGUM TIPO DE VANTAGEM OU DESVANTAGEM INDEVIDA?

Para responder a estas questões é necessário repassarmos brevemente os estudos sobre reeleição e seus efeitos. Há divergências importantes, no sentido que para alguns a reeleição aumenta o grau de controle sobre a atuação dos eleitos⁷⁹, enquanto em outras análises considera-se que enfraquecem a democracia por ter vantagens em relação aos competidores⁸⁰, além de aumentar os custos de oposição. Um ponto central a ser avaliado é se os titulares do cargo têm mais chances de serem eleitos do que seus concorrentes.

Na América Latina a proibição de reeleições e limites aos mandatos foram estabelecidos no século XIX por democratas com o objetivo de impedir *caudilhismo*, *continuismo* e concentração do poder no Executivo⁸¹. Daí por que quase a totalidade dos países da América Latina estabelecem alguma modalidade de restrição⁸².

Há quatro formas com que os países tratam do tema da reeleição: proibição total da reeleição; permissão somente de eleições não consecutivas; reeleições não consecutivas limitadas; e reeleições indefinidas, sem nenhum limite⁸³. Segundo Corrales e Penfold, os países com reeleições não consecutivas pontuam melhor nos indicadores sobre governança global do Banco Mundial, o qual compreende Estado de Direito, corrupção, estabilidade política e efetividade governamental. Já os países que têm eleições indefinidas são os que pontuam pior⁸⁴.

Nos estudos eleitorais há consenso de que a reeleição leva a vantagens do titular do cargo no processo eleitoral. Embora muitos dos resultados sejam referentes a campanhas para cargos legislativos⁸⁵, a conclusão também é válida em processo de reeleição para cargos do

⁷⁹ GINSBURG, Tom; MELTON, James; ELKINS, Zachary. "On the Evasion of Executive Term Limits," William and Mary Law Review 52 (May 2011): 1807; Patricio Navia, "Limit the Power of Presidents, Not Their Term in Office," Americas Quarterly (Spring 2009), <http://americasquarterly.org/against-presidential-term-limits>.

⁸⁰ Keith Krehbiel and John R. Wright, "The Incumbency Effect in Congressional Elections: A Test of Two Explanations," American Journal of Political Science 27 (February 1983): 140-57; Andrew Gelman, and Gary King, "Estimating Incumbency Advantage Without Bias," American Journal of Political Science 34 (November 1990): 1142-64; Adam Przeworski, Democracy and the Limits of Self-Government (New York: Cambridge University Press, 2010).

⁸¹ CORRALES, Javier; PENFOLD, Michael. Manipulating term limits in Latin America. **Journal of democracy**, v. 25, n. 4, 2014, p. 157.

⁸² Idem, p. 159.

⁸³ Idem, p. 159.

⁸⁴ Idem, p. 161.

⁸⁵ Exemplificativamente, em verificação feita por reportagem da CNBC, verificou-se que entre 1964 e 2016, tanto na Câmara quanto no senado norte-americanos, a menor taxa de reeleição dos legisladores foi 85% (1972 e 2012). SCHOEN, John. W. Incumbents in Congress are hard to beat — and a lot of it has to do with Money.

Executivo. Os resultados têm várias causas, como exemplo as vantagens informacionais e a capacidade do eleitor tomar decisões que favorecem o titular do cargo e não o “desafiante”⁸⁶. O titular do cargo durante o mandato tem sua imagem reiteradamente divulgada, sendo o ônus por se tornar igualmente conhecido dos candidatos desafiantes. Em análise histórica sobre a reeleição entre presidentes norte-americanos, mostra-se que entre 1900 e 2009, 73,7% venceram a reeleição. Ademais, os titulares do cargo têm vantagens na obtenção de financiamento de campanha⁸⁷.

No caso da América Latina, dos 18 presidentes que concorreram à reeleição entre a década de 1980 e 2013, somente 2 foram derrotados⁸⁸. Entretanto, a taxa depende da modalidade de reeleição: em reeleições consecutivas os titulares do cargo venceram em 90% dos casos; sob eleições indefinidas, em 83%; sob eleições não consecutivas, a taxa baixa para 40% de vitória de ex-presidentes⁸⁹.

Percebe-se que na América Latina a chance de vitória e o percentual de votos tem estreita relação com a concorrência em reeleição, afetando a igualdade na arena eleitoral. A questão torna-se mais preocupante em situações em que as instituições de freios e contrapesos estejam fracas. Neste caso, aumentará as chances de abuso do executivo, que no contexto da América Latina tem diversas atribuições e competências, sendo identificadas como “hiperpresidencialismos”.

Quando há Estado de Direito fraco, aumenta a chance de presidentes tentarem alterar as regras para permitir ou ampliar os termos da reeleição - daí a relação entre experiências de degradação democrática e ampliação de reeleição para a forma indefinida.

2.6 REELEIÇÃO INDEFINIDA COMO ELEMENTO DE PROCESSO DE DEGRADAÇÃO DEMOCRÁTICA⁹⁰

2.6.1 *Os diferentes componentes de um levante autoritário*

Alinhada à questão se a reeleição indefinida pode representar risco à democracia, é necessário analisar processos atuais de degradação democrática para identificar quais foram os mecanismos utilizados, e, com isso, apontar possíveis mecanismos de proteção democrática.

Os atuais contextos de ameaças democráticas demonstram que, não raro, institutos ou direitos legítimos podem ser utilizados para desestabilizar um Estado democrático. Nesse sentido, Karen Stenner e Jonathan Haidt sugerem que fenômenos sociais como a ascensão de partidos populistas de extrema-direita em países como os EUA e o Reino Unido não são uma anormalidade, nem um “momento de insanidade temporária”, mas um resultado previsível dentro da presença dominante do sistema democrático liberal⁹¹. Sob tais perspectivas, a questão não é *se* existe o risco de levantes autoritários dentro de democracias liberais, mas

Disponível em: < <https://www.cnbc.com/2018/04/26/here-is-why-incumbents-in-congress-are-hard-to-beat.html> >. Acesso em 14 mai. 2020.

⁸⁶ “Nossos dados deixam claro que os titulares presidenciais desfrutam de informações vantagem. (...) Por várias medidas, mostramos que mais entrevistados podem avaliar o presidente até o final de seu primeiro mandato” BURDEN, Barry C.; HILLYGUS, D. Sunshine. Polls and elections: Opinion formation, polarization, and presidential reelection. *Presidential Studies Quarterly*, v. 39, n. 3 2009, p. 623-625.

⁸⁷ Idem, p. 628.

⁸⁸ Idem, p. 162.

⁸⁹ Idem, p. 163.

⁹⁰ Faltou a referência, talvez esteja aqui por engano, melhor tirar.

⁹¹ STENNER, Karen; HAIDT, Jonathan. **Authoritarianism is not a momentary madness, but an eternal dynamic within liberal democracies**. In: SUNSTEIN, Cass. *Can it happen here?: Authoritarianism in America*. New York: Harper Collins, 2018. p. 178-179.

sim *como* tais levantes ocorrerão e quais elementos serão necessários para que esse processo aconteça.

Portanto, retornamos à indagação se nessas circunstâncias o instituto da reeleição seria fator especialmente relevante dentro de um projeto de governo autoritário, e a maneira pela qual tal projeto tem ocorrido dentro do cenário político contemporâneo.

2.6.2 *Legalismo autocrata e a deterioração democrática*

No que diz respeito aos meios pelos quais líderes autoritários podem dismantlar um sistema democrático e consolidar regime autoritário em seu lugar, o leque de possibilidades é amplo. A imagem de golpes de Estado que ocorreram ao final do século XX, apesar de não poder ser completamente descartada, não é mais o principal meio pelo qual esse processo pode acontecer no cenário político contemporâneo.

Conforme Kim Schepelle explicitou, atualmente regimes autocratas têm estratégias mais sofisticadas, que reconhecem a hegemonia das democracias liberais no Ocidente e se utilizam dos mesmos institutos que compõem esses governos para formar seu Estado autoritário⁹². O resultado é um regime com a aparência de democracia liberal, que, na prática, se trata de um governo autoritário, distante em sua *práxis* de qualquer genuína ideologia liberal ou democrática. Schepelle chama essa situação de “legalismo autocrata” (*autocratic legalism*)⁹³.

Legalistas autocratas tendem copiar diversas práticas de democracias constitucionais, de maneira que cada prática, se observada individualmente, não apontaria nenhuma tendência autoritária, no entanto, somada a outras características, elas formam conjunto que mantém a aparência de democracia liberal, mas funcionamento completamente diverso⁹⁴. O resultado é a união das piores práticas das democracias liberais para assim construir algo absolutamente iliberal em seu conteúdo⁹⁵. Há inegável semelhança entre as estratégias que diferentes governos autocratas se utilizaram para desestabilizar as democracias liberais em que se elegeram, apesar de distintas posições políticas no espectro político.

O primeiro exemplo do processo de “deterioração interna” de uma democracia ocorreu na Venezuela sob o regime de Hugo Chávez. Chávez foi eleito por voto popular em 1998. Pouco depois de sua chegada ao poder, o presidente montou nova Assembleia Constituinte, desenhada de maneira a fornecer a seu partido 95% das cadeiras que compunham essa Assembleia, resultando em um texto constitucional que expandia os poderes de Chávez como presidente, fornecendo a ele legitimidade para, por exemplo, fechar o Congresso, que, até aquele momento, representava uma genuína fonte de oposição aos poderes do Executivo. Esse processo, conforme aponta o relatório de 2017 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, resultou em uma suspensão *de fato* dos direitos políticos dos cidadãos venezuelanos⁹⁶. Conforme avaliou a Comissão, as entidades públicas venezuelanas criaram genuínas dificuldades para a participação de partidos de oposição ao governo, além de outras medidas administrativas, como a redistribuição de 201 centros de votação a dois dias da data das eleições municipais⁹⁷. Todas essas alterações foram realizadas

⁹² SCHEPELLE, Kim Lane. **Autocratic Legalism**. Disponível em: <<https://lawreview.uchicago.edu/publication/autocratic-legalism>>. Acesso em: 14 maio 2020.

⁹³ Id, ibidem.

⁹⁴ Id, ibidem.

⁹⁵ Id, ibidem.

⁹⁶ CIDH. **Situación de derechos humanos en Venezuela: Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela**, op cit., p. 86.

⁹⁷ Id, ibidem. p. 90.

apenas em locais onde venceram candidatos do partido de oposição ao do governo nas eleições para o parlamento de 2015⁹⁸. O resultado foi que cerca de 715.000 eleitores foram negativamente afetados pela decisão do governo venezuelano⁹⁹.

Chávez solicitou dois referendos para obter aprovação pública de reforma constitucional destinada a eliminar o limite de reeleições de candidato à presidência do país. O primeiro referendo, apresentado em 2007, foi rechaçado¹⁰⁰. O segundo, proposto em 2009, foi aprovado, o que possibilitou reeleições ilimitadas do presidente, além de outros cargos de designação popular no governo da Venezuela¹⁰¹. A ampliação dos poderes do Estado aumentou exponencialmente no país durante esse período, fazendo com que Comissão Interamericana de Direitos Humanos tivesse dúvidas quanto ao controle eleitoral exercido pelo *Consejo Nacional Electoral* venezuelano em relação aos processos eleitorais que ocorreram em 23 de novembro de 2008 e 15 de fevereiro de 2009. A dúvida não dizia respeito à contagem de votos, mas ao processo eleitoral em si¹⁰². Vale mencionar que, já antes da votação dos referendos, os partidos de oposição ao do governo de Hugo Chávez já tinham apresentado reclamações a Comissão Interamericana no sentido de terem sido restringidos em suas tentativas de lançar mensagens de campanha, ou mesmo material informativo a respeito das reformas constitucionais propostas no primeiro referendo¹⁰³.

A extensão do direito a reeleições por período ilimitado representou escalada para moldar o sistema político da Venezuela, de uma democracia liberal para uma autocracia com a mera *aparência* de democracia liberal, mas com práticas democráticas cada vez mais superficiais. O fato de não ser possível distinguir linha clara entre o sistema democrático venezuelano e o regime autoritário em que o país se encontra demonstra a eficiência das estratégias que esses líderes têm utilizado para “desconstruir” as democracias que os elegem. É um processo que prospera exatamente por *criar incertezas* quanto ao estado em que se encontra o sistema político do país.

O segundo exemplo desse processo pode ser observado no outro extremo do espectro político. Trata-se do caso do gradual rompimento democrático da Hungria sob o governo do primeiro-ministro húngaro, Viktor Orbán, eleito em 2010 com 53% de votos, tendo seu partido ocupado 68% dos assentos no Congresso. Após reescrita do texto da Constituição via emenda constitucional, e de vasto número de leis durante o seu primeiro mandato¹⁰⁴, foram aprovadas leis que garantiram a reeleição do primeiro-ministro em 2014¹⁰⁵.

Além disso, Orbán tomou diversas medidas institucionais para remover opositores e especialistas ideologicamente neutros de instituições públicas, substituindo-os por indivíduos fiéis ao partido, e ainda expandido seus mandatos para períodos muito maiores do que seria normal dentro de um governo democrático¹⁰⁶. Ainda, alterou o sistema interno do parlamento de modo que os seus opositores sequer teriam direito de falar dentro da casa legislativa, ou de recomendar quaisquer alterações às leis lá produzidas¹⁰⁷. Por fim, através

⁹⁸ Id, ibidem.

⁹⁹ Id, ibidem.

¹⁰⁰ CIDH. **Democracia y Derechos Humanos en Venezuela**, op cit.

¹⁰¹ Id, ibidem.

¹⁰² Id, ibidem.

¹⁰³ Id, ibidem.

¹⁰⁴ SCHEPPELE, Kim Lane, op cit.

¹⁰⁵ Id, ibidem.

¹⁰⁶ SCHEPPELE, Kim Lane, op cit.

¹⁰⁷ Id, ibidem.

de uma supermaioria no Congresso, conquistou poderes que o permitiram alterar qualquer texto de lei, inclusive a própria constituição.

Em um cenário mais recente, Orbán adotou uma lei de emergência que permitiu ao seu regime governar por decreto por tempo indeterminado, expandindo ainda mais seus poderes políticos¹⁰⁸. O resultado de tais iniciativas pode ser percebido na análise do *Nations in Transit: 2020*, estudo realizado pelo instituto Freedom House, que já não considera a Hungria uma democracia¹⁰⁹. O estudo descreve como o Primeiro-Ministro foi tomando controle sobre outras áreas da vida pública em 2019, como a educação e as artes, de modo a entender que, a essa altura, já sequer tem a pretensão de ainda estar governando um Estado democrático¹¹⁰.

Orbán, de maneira semelhante a Chávez e Maduro na Venezuela, se elegeu democraticamente e realizou diversos ataques, não só à oposição, mas às instituições democráticas que poderiam oferecer limites à sua influência dentro do país. E, assim, ambos os regimes democráticos foram lentamente convertidos em autocracias. O direito à reeleição foi um elemento explorado no projeto autoritário. Trata-se de um elemento no complexo processo de manipulação e reestruturação na transição de democracias liberais para autocracias.

2.6.3 O direito à reeleição na consolidação de uma autocracia

À luz de tais considerações, tem-se que, desde que dentro de um contexto apropriado, a reeleição pode servir como instrumento em potencial para a consolidação de Estados autocratas. Afinal, um dos elementos que os governos autoritários contemporâneos dividem com seus antecessores é a necessidade de personalização de um movimento político na figura de um líder. Altemeyer identifica esse processo com a necessidade de grupos com um perfil autoritário seguirem um líder, deixando de lado sua identidade individual em prol de sua participação em um grupo, uma multidão encabeçada pela figura do líder autoritário, o “rosto” de um corpo político autoritário. Líderes autoritários, por sua vez, constroem sua autoimagem exatamente em torno dessa glorificação, se utilizando de um discurso populista para se apresentarem como a única real encarnação do povo de uma determinada nação. Eles próprios, individualmente, seriam o rosto da nação.

É difícil, sob tal perspectiva, não ver um cenário com número ilimitado de reeleições como um cenário próspero para que lideranças com esse perfil se desenvolvam. Dentro de um contexto de ascensão autoritária, em que um líder autocrata busque ocultar a real natureza de seu regime por meio de uma máscara de democracia liberal, a exploração de um número ilimitado para reeleições ou a tentativa de introduzir esse direito a um sistema democrático que não possuía essa garantia anteriormente, seria, ao lado de outros fatores políticos, como os exemplificados nos regimes da Venezuela e da Hungria, uma atitude previsível de um governo interessado em tornar uma democracia liberal em uma autocracia.

2.7 VALORIZAÇÃO DE REELEIÇÕES LIMITADAS EM ORGANISMOS INTERNACIONAIS COMO FATOR DE FORTALECIMENTO DEMOCRÁTICO

¹⁰⁸ GEHRKE, Laurenz. Hungary no longer a democracy: report. **Político**, 6 maio 2020. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/hungary-no-longer-a-democracy-report/?fbclid=IwAR1cNENBWTmswGfesKBcEpY3wU6o1kElnnZTqpaRwLuGk_tqSA50Nhi2uik>. Acesso em: 14 maio 2020.

¹⁰⁹ FREEDOM HOUSE. **Nations in Transit: Dropping the Democratic Facade**. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2020/dropping-democratic-facade>>. Acesso em: 14 maio 2020.

¹¹⁰ Id, ibidem.

Em análise comparada, é interessante observar, que os sistemas regionais e global de direitos humanos não permitem reeleições ilimitadas de seus juízes ou membros de órgãos convencionais e extraconvencionais.

Conquanto se entenda a diferença entre a eleição de juízes e membros dos sistemas supracitados e os chefes dos governos locais que os integram, entende-se que há uma base de proporcionalidade seguida na escolha dos representantes eleitos, em sua maioria por meio de votações. Assim, a proporcionalidade nas reeleições deve ser observada para garantir maior diversidade, transparência e efetividade. No caso dos sistemas internacionais, para auxiliar na solidariedade entre os Estados e, quanto ao direito interno, para fazer uso e ao mesmo tempo fortalecer os pilares democráticos.

Em caso de órgãos em que não há igualdade de voto entre os representantes dos países, a limitação da reeleição mostra-se como instrumento importante, em conjunto com outros requisitos - como distribuição geográfica por exemplo -, para evitar a perpetuação de um grupo com interesses específicos, que serão refletidos nas decisões. De um ponto de vista intergovernamental ou internacional, reproduz a preocupação acerca da perpetuação da defesa do interesse do mesmo grupo de países, em detrimento de outros que não detêm o mesmo poder de fala ou de voto, o que também pode ser observado na proteção das minorias em âmbito nacional.

Do ponto de vista global, o Conselho de Segurança da ONU, responsável pela paz e segurança internacional, pela recomendação do Secretário Geral à Assembleia Geral, bem como pela determinação de intervenção mais severa em países pela ONU - as Missões de Paz -, apresenta limitação de eleição. Conforme artigo 23.2 da Carta das Nações Unidas, os membros não permanentes serão eleitos por um período de dois anos e, em caso de aumento de membros, dois dos quatro novos membros serão eleitos por um período de um ano. Entretanto, nenhum membro que termine seu mandato poderá ser reeleito para o período imediato¹¹¹.

Do mesmo modo, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) auxilia e administra outros órgãos e instituições sobre questões econômicas e sociais e detém competência para criar órgãos subsidiários e comissões para proteção de direitos econômicos sociais. Quanto à sua composição, é formado por 54 membros, eleitos pela Assembleia Geral por três anos, de modo que é permitida reeleição dos membros¹¹².

Embora a Carta das Nações Unidas tenha o objetivo de uniformizar a proteção de direitos humanos no plano internacional, para que seja possível a implementação de um sistema internacional, os Pactos Internacionais de 1966 têm extrema relevância, uma vez que

¹¹¹ Capítulo V da **Carta da ONU**. Conselho de Segurança, composição. Artigo 23. 1. O Conselho de Segurança será composto de quinze membros das Nações Unidas. A República da China, a França, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e os Estados Unidos da América serão membros permanentes do Conselho de Segurança. A Assembleia Geral elegerá dez outros membros das Nações Unidas para membros não permanentes do Conselho de Segurança, tendo especialmente em vista, em primeiro lugar, a contribuição dos membros das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais e para os outros propósitos da Organização e também a distribuição geográfica equitativa. 2. Os membros não permanentes do Conselho de Segurança serão eleitos por um período de dois anos. Na primeira eleição dos membros não permanentes do Conselho de Segurança, que se celebre depois de haver-se aumentado de onze para quinze o número de membros do Conselho de Segurança, dois dos quatro membros novos serão eleitos por um período de um ano. Nenhum membro que termine seu mandato poderá ser reeleito para o período imediato. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/carta/cap5/>. Último acesso em 10/05/2020.

¹¹² Capítulo X da **Carta da ONU**. Conselho Econômico e Social, composição. Artigo 61. 1. O Conselho Econômico e Social será composto de cinquenta e quatro membros das Nações Unidas eleitos pela Assembleia Geral. 2. De acordo com os dispositivos do parágrafo 3, dezoito membros do Conselho Econômico e Social serão eleitos cada ano para um período de três anos, podendo, ao terminar esse prazo, ser reeleitos para o período seguinte. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/carta/cap10/>. Último acesso em 10/05/2020.

preveem um rol de direitos, com garantias e mecanismos de proteção. Concernentemente a ambos os órgãos de proteção dos pactos, é possível averiguar limitação em eleição de seus membros.

Quanto ao órgão de proteção do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos - o Comitê de Direitos Humanos -, criado pelo próprio instrumento, este conta com 18 membros que exercem suas funções a título pessoal. Além dos requisitos de elevada moral e conhecimento em direitos humanos, o mandato compreende quatro anos, sendo permitida a reeleição. Entretanto, o mandato de nove dos membros eleitos na primeira eleição expirará ao final de dois anos, de modo que imediatamente após a primeira eleição, o nome desses membros será indicado por sorteio¹¹³.

No que concerne ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, embora este não preveja em seu texto original um órgão de proteção, a Resolução 17/1985 do Conselho Econômico e Social reorganizou um Grupo de Trabalho para se tornar o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e exercer essa função de proteção do PIDESC. Deste modo, a reeleição é permitida, porém com restrições similares ao PIDCP¹¹⁴.

Além disso, o Conselho de Direitos Humanos da ONU, órgão intergovernamental de maior propriedade na promoção e proteção de direitos humanos do sistema global, criado pela Resolução 60/251 de 2006 da Assembleia Geral, também apresenta restrições à reeleição ilimitada. Neste sentido, o mandato de seus membros é de três anos, devendo ser respeitada a distribuição geográfica, e sendo vedada a reeleição após dois mandatos consecutivos¹¹⁵.

O mesmo é respeitado com os Procedimentos Especiais, mecanismos independentes de investigação e controle do Conselho de Direitos Humanos. Atualmente, existem 55 Procedimentos Especiais, incluindo 41 mandatos temáticos e 14 mandatos relacionados a países e territórios. Os titulares de mandatos, especialistas independentes, nomeados pelo Conselho, são eleitos por três anos e podem ser reeleitos por mais três, sendo esse o limite¹¹⁶.

¹¹³ **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.** Artigo 32.1. Os membros do Comitê serão eleitos para um mandato de quatro anos. Poderão, caso suas candidaturas sejam apresentadas novamente, ser reeleitos. Entretanto, o mandato de nove dos membros eleitos na primeira eleição expirará ao final de dois anos; imediatamente após a primeira eleição, o presidente da reunião a que se refere o parágrafo 4 do artigo 30 indicará, por sorteio, os nomes desses nove membros.

¹¹⁴ E/RES/1985/17. The Economic and Social Council, UN. **Review of the composition, organization and administrative arrangements of the Sesional Working Group of Governmental Experts on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.** c) The members of the Committee shall be elected by the Council by secret ballot from a list of persons nominated by States parties to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights under the following conditions: i) The members of the Committee shall be elected for a term of four years and shall be eligible for re-election at the end of their term, if renominated: ii) one half of the membership of the Committee shall be renewed every second year, bearing in mind the need to maintain the equitable geographical distribution mentioned in subparagraph b) above.

¹¹⁵ A/RES/60/251. General Assembly, UN. **Resolution adopted by the General Assembly on 15 March 2006, Human Rights Council.** Decides further that the Council shall consist of forty-seven Member States, which shall be elected directly and individually by secret ballot by the majority of the members of the General Assembly; the membership shall be based on equitable geographical distribution, and seats shall be distributed as follows among regional groups: Group of African States, thirteen; Group of Asian States, thirteen; Group of Eastern European States, six; Group of Latin American and Caribbean States, eight; and Group of Western European and other States, seven; the members of the Council shall serve for a period of three years and shall not be eligible for immediate re-election after two consecutive terms.

¹¹⁶ “Relatores Especiais, Especialistas (ou Peritos) Independentes e Grupos de Trabalho constituem coletivamente os “Procedimentos Especiais” do Conselho de Direitos Humanos”. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/sistemaonu/>. Último acesso: 10/05/2020.

Além disso, há também dez recomendações para a composição de órgão de supervisão dos tratados da ONU, que podem ser aplicadas de modo análogo ao SIDH, por exemplo.

Dentre elas estão “atender aos requisitos de elegibilidade e não possuir posição governamental; diversificar os candidatos para não repetir as mesmas pessoas”, permitir a participação da sociedade civil, revisar o equilíbrio geográfico, de gênero e diversidade de conhecimento na composição do comitê antes de cada eleição¹¹⁷.

Quanto aos sistemas regionais de direitos humanos, o mesmo pode ser observado. No Sistema Africano, a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos prevê eleição para os membros da Comissão Africana, com um mandato de seis anos, cabendo reeleição. Entretanto, o mandato de quatro dos membros eleitos terminará em dois anos¹¹⁸, assim como o presidente da Comissão, que será eleito para um período de dois anos, sendo também considerado elegível para reeleição¹¹⁹.

Ademais, conforme o Protocolo da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, os juízes do Tribunal Africano são eleitos por um período de seis anos, podendo ser reeleitos apenas uma vez¹²⁰. Do mesmo modo, o presidente e o vice do Tribunal devem ser eleitos por um período de dois anos, podendo ser reeleitos apenas uma vez¹²¹.

Em relação ao Sistema Europeu de Direitos Humanos, os juízes do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem são eleitos por um período de nove anos, não sendo possível a reeleição¹²². Já conforme Regulamento do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, o juiz eleito para presidente ou vice da Assembleia Plenária poderá ser reeleito apenas uma vez para desempenhar as mesmas funções¹²³.

Por fim, no que tange ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a Convenção Americana de Direitos Humanos prevê que os membros da CIDH terão mandato de quatro anos e só poderão ser reeleitos uma vez¹²⁴, com certas restrições. O Estatuto da Corte

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ ACHPR. African (Banjul) **Charter on Human and Peoples' Rights**. Article 36. The members of the Commission shall be elected for a six-year period and shall be eligible for re-election. However, the term of office of four of the members elected at the first election shall terminate after two years and the term of office of three others, at the end of four years.

¹¹⁹ ACHPR. African (Banjul) **Charter on Human and Peoples' Rights**. Article 42. 1. The Commission shall elect its Chairman and Vice Chairman for a two-year period. They shall be eligible for re-election.

¹²⁰ ACHPR. **Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights**. Article 15 TERM OF OFFICE 1. The judges of the Court shall be elected for a period of six years and may be re-elected only once. The terms of four judges elected at the first election shall expire at the end of two years, and the terms of four more judges shall expire at the end of four years.

¹²¹ ACHPR. **Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights**. Article 21 Presidency of the Court. 1. The Court shall elect its President and one Vice-President for a period of two years. They may be re-elected only once.

¹²² ECHR. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**. Artigo 23. Duração do mandato e destituição. 1. Os juízes são eleitos por um período de nove anos. Não são reelegíveis.

¹²³ ECHR. **Regulamento do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos** Artigo 8º (*) - Eleição do Presidente e dos Vice-Presidentes do Tribunal e dos Presidentes e Vice-Presidentes das Câmaras. 3 - Um juiz eleito nos termos dos nºs 1 e 2 pode ser reeleito apenas uma vez para as mesmas funções.

¹²⁴ CIDH. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Artigo 37. 1. Os membros da Comissão serão eleitos por quatro anos e só poderão ser reeleitos uma vez, porém o mandato de três dos membros designados na primeira eleição expirará ao cabo de dois anos. Logo depois da referida eleição, serão determinados por sorteio, na Assembleia Geral, os nomes desses três membros.

Interamericana de Direitos Humanos também prevê que os juízes da Corte serão eleitos para um mandato de seis anos e só poderão ser reeleitos uma vez¹²⁵.

Assim, resta claro que é necessário atentar que os próprios mecanismos de monitoramento, promoção e proteção de Direitos Humanos observam certos padrões de proporcionalidade, impondo limites à reeleição indeterminada. Isso se faz com o intuito principalmente de promover maior diversidade, transparência e efetividade para estes órgãos. Portanto, para além de mitigar processos de deterioração democrática, a limitação da reeleição nos países da América Latina também podem ser estímulo à diversidade e transparência

3. LIMITES À REELEIÇÃO E O ARTIGO 23 DA CADH

A reeleição ilimitada consiste na possibilidade de o candidato ser eleito novamente em quantidades infinitas. A depender do contexto, ela pode disseminar a desigualdade de condições entre candidatos e ameaçar os direitos políticos dos eleitores. Por esse motivo, a CADH não impede que os Estados limitem a reeleição presidencial. Ao revés, tal limitação pode até mesmo ser um meio de os Estados protegerem as instituições do Estado Democrático de Direito e os direitos políticos dos cidadãos.

Nesse sentido, no que toca à competência estatal para regulamentar as eleições presidenciais, impondo-lhes limites ou até mesmo as proibindo, é preciso considerar os deveres convencionais entabulados na CADH, com especial enfoque na leitura que a Corte já fez desta matéria, com especial destaque para os casos da Comunidade Yatama vs. Nicaragua e Castañeda Gutman vs. México.

Esses precedentes demonstram que os Estados possuem margem de discricionariedade para limitar reeleições.

3.1 O ARTIGO 23 DA CADH

Diante do contexto de relação intrínseca entre direitos humanos, democracia representativa e direitos políticos – consagrados no artigo 23 da CADH -, configura-se como obrigação jurídica internacional o exercício efetivo da democracia nos Estados americanos, os quais soberanamente consentiram que tal exercício transcendesse os limites de suas jurisdições domésticas¹²⁶.

As normas contidas no parágrafo 1 do artigo 23 da CADH¹²⁷ se referem aos direitos da pessoa enquanto cidadã, seja reconhecendo-a como titular do processo de tomada de decisões nos assuntos públicos, como eleitora através do voto e de representantes livremente eleitos, ou como servidora pública a ser eleita popularmente ou mediante designação ou nomeação.

Além disso, o referido artigo não somente estabelece que os indivíduos devem gozar de direitos, mas também adiciona o termo “oportunidades”, o que implica que os Estados têm

¹²⁵ Corte IDH. **Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Artigo 5. Mandato dos juízes. 1. Os juízes da Corte serão eleitos para um mandato de seis anos e só poderão ser reeleitos uma vez. O juiz eleito para substituir outro cujo mandato não haja expirado, completará o mandato deste.

¹²⁶ 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, par. 114.

¹²⁷ **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Artigo 23. 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.

a obrigação de garantir, com medidas positivas, oportunidades reais para que toda pessoa formalmente titular de direitos políticos possa exercê-los¹²⁸.

Isso torna indispensável que os Estados criem as condições institucionais e mecanismos de caráter procedimental para que tais direitos possam ser exercidos de forma efetiva, sendo respeitado o princípio da igualdade e de não discriminação, ou seja, prevenindo e combatendo situações ou práticas legais ou de fato que causem estigmatização, discriminação ou retaliação para quem exerce seus direitos políticos¹²⁹, e, ainda, em conformidade com os artigos 23, 24, 1.1 e 2 da Convenção Americana, levando em consideração a situação de fraqueza ou desamparo em que os membros de certos setores ou grupos sociais se encontram¹³⁰.

Neste sentido é que os Estados possuem a obrigação de organizar os sistemas eleitorais, estabelecendo um alto número de condições e formalidades que possibilitem o exercício do direito de votar e ser votado, elegendo representantes que conduzam os assuntos públicos¹³¹. Isso se dá mediante a expedição de normas e a adoção de medidas de caráter diverso, tendo em vista que os direitos políticos não se tornam eficazes somente em virtude das normas que os consagram, mas também pela existência de um completo aparato institucional, econômico e humano, não podendo ser exercido se não houver códigos ou leis, mas também se inexistirem registros de eleitores, partidos políticos, meios de propaganda e mobilização, centros de votação, juntas eleitorais e datas e prazos para o exercício do voto¹³².

Apesar desta obrigação de organizar os sistemas eleitorais ser comum a todos os Estados, o direito internacional não impõe, tanto em âmbito universal como regional, um sistema eleitoral determinado ou uma modalidade determinada de exercício dos direitos de votar e ser votado¹³³. No âmbito universal, o Comitê de Direitos Humanos da ONU interpretou o artigo 25 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, com redação similar ao artigo 23 da CADH, no sentido de que o Pacto não impõe nenhum sistema eleitoral concreto¹³⁴.

Por sua vez, em âmbito regional, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos também adotou o mesmo posicionamento, desde a primeira vez em que foi solicitado a se pronunciar sobre o direito de votar e ser votado, derivado do artigo 3º do Protocolo 1 da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais. O Tribunal Europeu ainda apontou para a existência de inúmeras maneiras de organizar e implementar sistemas eleitorais, assim como para a riqueza de diferenças baseadas no desenvolvimento histórico, na diversidade cultural e no pensamento político dos Estados, além da necessidade de avaliar a legislação eleitoral sob a ótica da evolução do país em questão, o que possibilita que aspectos inaceitáveis no contexto de um sistema sejam justificados em outros¹³⁵.

O Sistema Interamericano segue a mesma linha, tendo a CADH estabelecido diretrizes gerais que determinam um conteúdo mínimo de direitos políticos. Assim, é permitido aos Estados, dentro dos parâmetros convencionais, regular esses direitos de acordo

¹²⁸ Corte IDH. **Caso Castañeda Gutman vs. México**, op. cit., par. 145.

¹²⁹ 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, par. 111.

¹³⁰ Corte IDH. **Caso Yatama vs. Nicaragua**. Op. Cit., par. 201.

¹³¹ Corte IDH. **Caso Castañeda Gutman vs. México**. Op. cit, par. 157.

¹³² Ibidem, par. 159.

¹³³ Ibidem, par. 162.

¹³⁴ Ibidem, par. 163.

¹³⁵ Ibidem, par. 165.

com suas necessidades históricas, políticas, sociais e culturais, as quais variam de sociedade para sociedade, ou no mesmo território, mas em diferentes momentos históricos¹³⁶.

No entanto, ao regular seu sistema político, os Estados invariavelmente estão estabelecendo restrições aos direitos políticos. Por conta disso, ao desenhar seus sistemas eleitorais os Estados não podem ignorar que os direitos políticos não podem ser limitados de maneira que sua regulamentação, ou as decisões que se adotem na aplicação desta, configure impedimento à participação efetiva das pessoas na condução do Estado, ou mesmo que tal participação se torne ilusória¹³⁷.

Ainda assim, restrições são possíveis. Nesse contexto, o próprio art. 23.2 da CADH prevê que limitações ao exercício de direitos políticos são possíveis, ao prever que: “[a] lei pode 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”.

Além disso, padrões mínimos de regulação da participação política podem ser estabelecidos pelos Estados, desde que sejam razoáveis e de acordo com os princípios da democracia representativa, segundo o disposto na Carta da OEA¹³⁸. Por isso, não se constitui uma restrição indevida, por si só, a aplicação de requisitos para o exercício dos direitos políticos, tendo em vista que não são absolutos, mas sujeitos a limitações, desde que observados os princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade em uma sociedade democrática, além de atender a uma finalidade legítima.

Se toda restrição a direitos políticos deve ultrapassar o teste acima mencionado, ao se limitar reeleições surge um aparente embate entre os direitos políticos daquele que se perpetua no poder indefinidamente, dos demais candidatos e também dos eleitores. É que limitar reeleições significa limitar o exercício de um direito político – o direito de ser eleito.

Nesse contexto, o embate existe primeiramente porque a limitação de reeleição não se trata de uma restrição decorrente de “idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”, como determina o art. 23.2. Em segundo lugar, se questiona se a limitação à reeleição é legal, necessária e proporcional em uma sociedade democrática.

Haja vista que a Convenção é um *living instrument*, na presente OC a Corte IDH deve endereçar esse embate à luz de seus próprios precedentes e, em especial, do contexto da América Latina. Nesse exercício, este *amicus curiae* apresenta o caso *Yatama vs. Nicarágua* e o caso *Castañeda Gutman vs. México* como as principais balizas para análise.

3.2 O CASO YATAMA VS. NICARÁGUA

Yatama era uma organização de defesa de direitos de povos indígenas da costa atlântica da Nicarágua¹³⁹. Tradicionalmente, por meio de assembleias, Yatama escolhia membros para concorrerem a vagas de vereadores e prefeitos.

No entanto, desde a entrada em vigor da Lei Eleitoral nº 331, de 24 de janeiro de 2000, a Nicarágua somente permitiu a participação nos processos eleitorais através da figura jurídica de partidos políticos, forma de organização que não era própria das comunidades indígenas e étnicas da costa atlântica nicaraguense¹⁴⁰. Assim, o requisito de constituição de um partido político dificultou e, ao fim, inviabilizou a candidatura dos representantes da

¹³⁶ Ibidem, par. 166.

¹³⁷ Ibidem, par. 204.

¹³⁸ Corte IDH. **Caso Yatama vs. Nicaragua**. op. cit., par. 207.

¹³⁹ Idem, par. 124.11.

¹⁴⁰ Ibid., par. 124.20.

organização Yatama às eleições. Seu povo se sentiu sem representatividade, o que levou a maioria dos integrantes da organização a não votar naquele ano.

Ante esse contexto, a Corte IDH foi chamada a responder se foi convencional o impedimento da comunidade indígena Yatama participar de eleições municipais por não ser um partido político.

Segundo a Corte, o artigo 23 da Convenção Americana consagra os direitos à participação na direção dos assuntos públicos, a votar, a ser eleito, e a ter acesso às funções públicas. Esses direitos devem ser garantidos pelo Estado em condições de igualdade, uma vez que propiciam o fortalecimento da democracia e o pluralismo político¹⁴¹.

A Corte asseverou que é indispensável que o Estado gere as condições e mecanismos ótimos para que os direitos políticos possam ser exercidos de forma efetiva, respeitando o princípio de igualdade e não discriminação¹⁴².

Todavia, a sentença também esclareceu que os direitos políticos não são absolutos e podem ser limitados. Para tanto, as limitações passíveis de alcançar os direitos políticos não devem ser arbitrárias e devem cumprir alguns requisitos. Assim como já havia feito em outras ocasiões - como nos casos *Ricardo Canese vs. Paraguai* (2004)¹⁴³, *Herrera Ulloa vs. Costa Rica* (2004)¹⁴⁴ e na OC nº 5/85¹⁴⁵ - a Corte ressaltou que a restrição de um direito deve observar os princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade em uma sociedade democrática.

Sobre isso, a Corte IDH explicou que o princípio da legalidade é observado quando o Estado define de maneira precisa, por meio de uma lei, os requisitos para que os cidadãos possam participar na disputa eleitoral, e que estipule claramente o procedimento eleitoral que antecede as eleições.

Além de estar prevista em lei, a restrição não pode ser discriminatória, deve ser baseada em critérios razoáveis e atender a um propósito útil e oportuno que a torne necessária para satisfazer um interesse público imperativo, além de ser proporcional a esse objetivo. A Corte ainda ressaltou que quando há várias opções para alcançar esse fim, deve ser escolhida a que menos restrinja o direito protegido e guarde maior proporcionalidade com o propósito que se persegue¹⁴⁶.

Mais especificamente em relação aos padrões regulamentadores de participação política estabelecidos pelos Estados, a Corte decidiu que eles podem ser aplicados sempre e quando sejam razoáveis de acordo com os princípios da democracia representativa. Segundo a Corte, os padrões devem “garantir a realização de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal, igual e secreto como expressão da vontade dos eleitores que reflita a soberania do povo”, sem deixar de considerar que “promover e fomentar diversas formas de participação fortalece a democracia”¹⁴⁷, conforme disposto no artigo 6 da Carta Democrática Interamericana¹⁴⁸.

¹⁴¹ Ibid., par. 192 e 194.

¹⁴² Ibid., par 195.

¹⁴³ Corte IDH. **Caso Ricardo Canese vs. Paraguai**. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2004. Série C, nº 111, par. 96 e 133.

¹⁴⁴ Corte IDH. **Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de julho de 2004. Série C, nº 107, par. 121 e 123.

¹⁴⁵ O Registro Profissional Obrigatório de Jornalistas (artigos 13 e 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). **Parecer Consultivo OC-5/85** de 13 de novembro de 1985. Série A Nº 5, par. 46.

¹⁴⁶ Corte IDH, **Caso Yatama vs. Nicarágua**, op. cit., par. 206.

¹⁴⁷ Ibid., par. 207.

¹⁴⁸ **Carta Democrática Interamericana**. Aprovada na primeira sessão plenária da Assembleia Geral da OEA, realizada em 11 de setembro de 2001, artigo 6.

Contudo, ao contrário da restrição indevida ao direito de a comunidade Yatama concorrer às eleições, a limitação de reeleições, se prevista em lei, é uma restrição que pode ser considerada necessária e proporcional em uma sociedade democrática.

Há potencial desigualdade política gerada no contexto de um processo eleitoral com possibilidade de reeleições indefinidas. Ela é causada por diversos fatores, como, por exemplo, a maior exposição na mídia de quem já está no poder em detrimento de candidatos menos conhecidos e a criação de políticos de carreira, perpetuando elites políticas no poder indefinidamente e tornando-se um obstáculo para o ingresso de novos atores no meio político¹⁴⁹.

Além disso, muitos países da América Latina são marcados por um centralismo de poder na figura do presidente. A perpetuação de uma mesma figura presidencial pode representar o controle de toda a burocracia estatal e, até mesmo, a total instrumentalização dos outros poderes do Estado conforme a conveniência política do presidente perpétuo.

Na prática, a reeleição indefinida pode levar a um contexto que possibilita que o candidato reiteradamente reeleito tenha cada vez mais influência e poder, com aptidão para fazer uso de sua posição para se manter indefinidamente em seu cargo, ameaçando princípios democráticos como a alternância de poder, a igualdade entre candidatos, a possibilidade de acesso ao poder e até mesmo a liberdade de escolha dos eleitores.

Isto posto, resta claro que, conforme entendimento da Corte no caso Yatama vs. Nicarágua, os direitos políticos são, sim, suscetíveis a restrições, desde que estas restrições demonstrem ser legais, necessárias e proporcionais à manutenção ou ao fortalecimento da democracia representativa.

No que interessa para a presente OC, esses foram os termos em que o Estado da Nicarágua foi condenado pela violação do artigo 23 (Direitos Políticos) e 24 (Direito à Igualdade) da Convenção Americana.

3.3 O CASO CASTAÑEDA GUTMAN VS. MÉXICO

No *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*¹⁵⁰, a Corte IDH teve de decidir se foi convencional o impedimento de o sr. Jorge Castañeda Gutman concorrer ao cargo de Presidente do México nas eleições celebradas em julho de 2006. O sr. Castañeda Gutman tentou concorrer como candidato independente às eleições, mas sua inscrição foi negada sob a justificativa de que, no México, apenas os partidos políticos nacionais teriam o direito de solicitar registro de candidatos a cargos de eleição popular presidencial.

Após apreciar a demanda, a Corte IDH declarou que o Estado não violou, em prejuízo do Sr. Jorge Castañeda Gutman, o direito político a ser eleito, reconhecido no art. 23.1.b da Convenção Americana, em relação com os artigos 1.1 e 2 da mesma.

No caso, a Corte reconheceu que a democracia representativa é determinante em todo o sistema e constitui um princípio reafirmado pelos Estados americanos na Carta da OEA, instrumento fundamental do Sistema Interamericano¹⁵¹. Nesse viés, a participação política pode incluir amplas e diversas atividades, como, por exemplo, influir na formação da política estatal através de mecanismos de participação direta¹⁵².

Outra forma de participação política é mediante o exercício do direito de ser eleito. Ele supõe que os cidadãos possam se postular como candidatos em condições de igualdade e

¹⁴⁹ ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38º, 2014. Minas Gerais. **Anais do 38º Encontro Anual da Anpocs**. Minas Gerais: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, p. 12.

¹⁵⁰ CtIDH. *Castañeda Gutman vs. México*. Op. cit.

¹⁵¹ Ibidem, par.141.

¹⁵² Ibidem, par. 146.

que possam ocupar cargos públicos sujeitos à eleição se conseguirem obter a quantidade de votos necessários¹⁵³.

Nessa perspectiva, a Corte Interamericana entendeu que, no tangível ao direito e à oportunidade de votar e ser eleito, consagrados pelo art. 23.1.b, a CADH se limita a estabelecer determinados *standards* dentro dos quais os Estados legitimamente podem e devem regular os direitos políticos, quando dita regulamentação cumpra com alguns requisitos.

Em *Castañeda Gutman vs. México*, a Corte IDH apurou o teste de convencionalidade das restrições ao direito de ser eleito que havia sido citado em *Yatama vs. Nicarágua*. A Corte IDH deixou claro que, para além de ser legal, necessária em uma sociedade democrática e proporcional, a medida deve atender à uma finalidade convencional – elemento que não havia ficado explícito no caso *Yatama vs. Nicarágua*. Dessa forma, a Corte explicitou os requisitos para a restrição da seguinte maneira:

Quanto à legalidade, a Corte defendeu que as condições e circunstâncias gerais que autorizam uma restrição ao exercício de um determinado direito humano devem estar claramente estabelecidas em lei¹⁵⁴. A norma que estabelece a restrição deve ser uma lei no sentido formal e material¹⁵⁵.

Quanto à finalidade da medida restritiva, a Corte assinalou que o artigo 23 da Convenção Americana não estabelece explicitamente as causas legítimas ou os propósitos permitidos para os quais a lei pode regular os direitos políticos. Contudo, os propósitos legítimos que as restrições devem perseguir derivam das próprias obrigações decorrentes do artigo 23.1 da CADH¹⁵⁶.

Por fim, para avaliar se a medida restritiva em análise atende ao último requisito (necessidade em uma sociedade democrática e proporcionalidade da medida), deve ser avaliado se a mesma: a) satisfaz uma necessidade social imperativa, isto é, visa satisfazer um interesse público imperativo; b) é o que restringe o direito protegido em menor grau; e c) esteja estreitamente alinhado com a consecução do objetivo legítimo.

Em suma, a restrição deve ser razoável de acordo com os princípios da democracia representativa¹⁵⁷. Pelas razões já expostas e pelas que ainda serão demonstradas ao longo deste AC, a restrição à reeleição presidencial é razoável em uma democracia representativa. O teste apurado em *Castañeda Gutman vs. México* revela isso, especialmente porque, no caso, a Corte IDH chamou atenção para o requisito da finalidade legítima. A finalidade de se restringir as reeleições é justamente permitir a alternância de poder e, com isso, instrumentalizar e viabilizar a democracia.

Para a Corte IDH, o fato de que somente partidos políticos poderiam indicar candidatos a eleições presidenciais no México não é restrição ilegal, sem finalidade, desnecessária ou desproporcional. No entanto, não é somente por ter especificado o teste da convencionalidade da restrição de direitos políticos que o caso *Castañeda Gutman vs. México* é de relevância para a presente OC. Nele, a Corte endereçou especificamente a problemática do art. 23.2 da CADH que, a princípio, estabelecia razões taxativas para poder se limitar um

¹⁵³ Ibidem, par. 148.

¹⁵⁴ O artigo 30 da Convenção Americana estabelece que:

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.

¹⁵⁵ CtIDH. *Castañeda Gutman vs. México*, op. cit., par. 176.

¹⁵⁶ Ibidem, par.181.

¹⁵⁷ CtIDH. *Yatama vs. Nicarágua*, op. cit., par. 207.

direito político. Esse ponto foi essencial para que a Corte IDH definisse que o direito de o sr. Castañeda Gutman não foi violado. É também ponto essencial para esta OC.

Segundo a Corte, o parágrafo 2º do art. 23 da Convenção Americana estabelece que a lei pode regular o exercício e as oportunidades de tais direitos. Contudo, a Corte entendeu que a disposição que assinala as causas que permitem restringir o uso dos direitos do parágrafo 1º tem como propósito único - à luz da Convenção Americana como um todo e seus princípios essenciais - evitar a possibilidade de discriminação contra indivíduos no exercício de seus direitos políticos¹⁵⁸. Para ser instrumentalizado, um sistema político depende de regulações que têm fundamentos para além das causas do art. 23.2. Segundo a Corte IDH:

[P]ara que los derechos políticos puedan ser ejercidos, la ley necesariamente tiene que establecer regulaciones que van más allá de aquellas que se relacionan con ciertos límites del Estado para restringir esos derechos, establecidos en el artículo 23.2 de la Convención. Los Estados deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado¹⁵⁹.

Assim, a Corte considerou que não é possível aplicar ao sistema eleitoral estabelecido em um Estado apenas as limitações do parágrafo 2º do artigo 23 da Convenção Americana¹⁶⁰. Salvo alguns direitos que não podem ser restringidos sob nenhuma circunstância, como o direito de não ser objeto de tortura ou de tratos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, os direitos humanos não são absolutos¹⁶¹. Ao fazer isso, a Corte confirmou que o rol dos fundamentos do art. 23.2 não é taxativo, ao contrário do que os advogados do sr. Castañeda Gutman afirmavam¹⁶².

No que concerne ao tema desta opinião consultiva, limitar reeleições não é inconveniente somente porque tal restrição não é fundada em “idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”. Notavelmente, a constatação de que o art. 23.2 é um rol somente exemplificativo não autoriza que ocorram restrições desproporcionais ou irracionais ao direito de ser eleito¹⁶³, sendo que limitar reeleições não parece desproporcional, tampouco irracional.

Em verdade, reeleições limitadas fazem parte da racionalidade de várias democracias representativas, tanto em ordens nacionais, quanto internacionais.

3.4 O PARECER DA COMISSÃO DE VENEZA

Em 27 de outubro de 2017, o Secretário Geral da OEA convidou a Comissão de Venezuela¹⁶⁴ (doravante “Comissão”) para realizar um estudo sobre o direito de reeleição, considerando as recentes modificações nos mandatos presidenciais que foram realizadas pelas cortes constitucionais, e não por meio de reformas legais. Em suma, foram

¹⁵⁸ CtIDH. **Castañeda Gutman vs. México**. Op. cit, par. 155.

¹⁵⁹ Ibidem, par. 157.

¹⁶⁰ Ibidem, par. 161.

¹⁶¹ Ibidem, par. 174.

¹⁶² Ibidem, par. 151.

¹⁶³ Idem.

¹⁶⁴ **Órgão consultivo do Conselho da Europa sobre direito constitucional**. Para uma melhor compreensão, vide STF. Portal STF Internacional. Disponível em: <http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfCooperacao_pt_br&idConteudo=159669>. Acesso em: 14 de maio de 2020.

apresentadas quatro questões norteadoras para o estudo em análise: i) existe um direito humano à reeleição? Se sim, quais são os limites deste direito?; ii) os limites de mandato restringem os direitos humanos e políticos dos candidatos?; iii) os limites de mandato restringem os direitos humanos e políticos dos eleitores?; iv) qual é a melhor maneira de se modificar os limites de mandato dentro de um Estado Constitucional?

Após comparar as limitações de mandato existentes entre países europeus, latino-americanos e africanos, a Comissão emitiu parecer a respeito dos questionamentos. Para tanto, resgatou algumas de suas opiniões anteriormente emitidas, como no caso da Bielorrússia, em 2004, que extinguiu a limitação de mandato após um referendo. Para a Comissão, “[n]as democracias em que o presidente exerce funções importantes do Estado, um sistema de freios e contrapesos constitucionais garante que ele ou ela não possa exercer poder arbitrário enquanto estiver no cargo e, em qualquer caso, o mandato será limitado”¹⁶⁵.

Para além da Bielorrússia, é interessante lembrar que um caso que frequentemente chama a atenção da Comissão de Veneza é o russo. Este demonstra que alterações no direito eleitoral tentam encontrar respaldo “democrático” e constitucional mesmo em países considerados como autoritários, como o caso da Rússia. É necessário, então, desmascarar o autoritarismo e a degradação democrática. Com o histórico russo de emendas constitucionais para alterar direitos eleitorais, a Comissão de Veneza¹⁶⁶ já deixou claro sua preocupação e sua crítica à verticalização do poder e ao enfraquecimento do sistema de freios e contrapesos russo. O desdobramento das alterações constitucionais na Federação Russa confirma que as preocupações da Comissão são relevantes:

A mais recente proposta russa que altera o número de mandatos seguidos para o atual presidente (podendo permanecer legalmente no poder até 2036) já foi aprovado pelas Alta e Baixa Câmaras (Duma) e a Corte Constitucional, em nome da estabilidade, da não necessidade de criação legislativa e da vontade popular¹⁶⁷, e será votada por meio de plebiscito inicialmente agendado para abril de 2020 e atualmente adiado em virtude do Covid-19, dando ênfase à validação popular em regimes autoritários¹⁶⁸.

¹⁶⁵ **OPINION on the referendum of 17 october 2004 in Belarus**. 8 outubro 2004. Disponível em: <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)029-e)>. Acesso em: 15 de maio de 2020.

¹⁶⁶ **Opinion no. 321/2004**. OPINION ON THE DRAFT FEDERAL LAW1 AMENDING THE FEDERAL LAW “ON GENERAL PRINCIPLES GOVERNING THE ORGANISATION OF LEGISLATIVE (REPRESENTATIVE) AND EXECUTIVE STATE AUTHORITIES OF CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION” AND THE FEDERAL LAW “ON FUNDAMENTAL GUARANTEES OF RUSSIAN FEDERATION CITIZENS’ ELECTORAL RIGHTS AND RIGHT TO PARTICIPATE IN A REFERENDUM” ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)042-e)).; **Opinion No. 657 / 2011**. ON THE FEDERAL LAW ON THE ELECTION OF THE DEPUTIES OF THE STATE DUMA OF THE RUSSIAN FEDERATION ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)002-e)).; **Opinion No. 658/2011**. OPINION ON THE LAW ON POLITICAL PARTIES OF THE RUSSIAN FEDERATION Adopted by the Council for Democratic Elections at its 40th meeting ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)003-e)). Acesso em: 10 de maio de 2020.

¹⁶⁷ Pro-Putin United Russia deputy Valentina Tereshkova, a former cosmonaut and the first woman in space, during the parliamentary session on Tuesday. Addressing other Duma lawmakers, she asked "why should we spin our wheels and philosophize, why should we create some artificial constructions?" The current president should be given a legal option of running for the same office again "**if the situation requires it, and most importantly, if the people want it,**" said the 83-year-old ruling party deputy.

¹⁶⁸ Vladimir Putin's approval rating in Russia 2000-2020 (<https://www.statista.com/statistics/896181/putin-approval-rating-russia/>). Acesso em: 10 de maio de 2020.

O pacote de 360 alterações constitucionais inclui outras pautas, como i) “zerar”¹⁶⁹ o número de mandatos cumpridos pelos atuais e ex-presidentes, alterando o limite de dois mandatos consecutivos¹⁷⁰; ii) consagrar a prioridade do direito russo sobre normas internacionais; iii) promover melhorias no bem-estar social das classes mais baixas; e iv) definir o casamento como unicamente entre homem e mulher, dentre outras.

Cabe ressaltar as principais alterações no direito eleitoral russo fez com que o país passasse, desde 2011, de regime híbrido para regime autoritário¹⁷¹. Assim, antes mesmo da proposição deste pacote de emendas constitucionais e da utilização de meios democráticos para alterar a Constituição, a Rússia tinha dificuldades de ser vista como uma democracia em pleno funcionamento¹⁷², sendo que o país ocupa atualmente o nível 134, dos 167, como regime autoritário.

Assi, com bases nessas (e outras) experiências europeias, a Comissão de Veneza mostra-se crítica em relação a Estados que permitem mais de uma reeleição para chefe de Estado, uma vez que isto pode trazer riscos para o equilíbrio de poderes e também para a própria democracia. Foi o que restou claro do parecer apresentado a OEA:

Respondendo aos questionamentos do Secretário Geral da OEA, a Comissão se manifestou nos seguintes termos: acerca da possibilidade de existência ou não de um direito humano à reeleição (questão 1), a Comissão entende que tal proteção inexistente. A hipótese de candidatura a um cargo por outro período previsto pela Constituição é uma modalidade ou uma restrição ao direito à participação política e, especificamente, à candidatura.

Referente à limitação de direitos humanos àqueles que não podem se candidatar novamente para um cargo (questão 2), entendeu a Comissão que a eleição não é um direito absoluto, uma vez que a limitação de mandato é limite razoável ao direito de ser eleito, já que impede um exercício ilimitado de poder nas mãos do presidente e protege outros princípios constitucionais, como os freios e contrapesos, e separação de poderes.

Quanto aos limites de mandato restringirem direitos políticos e humanos dos eleitores (questão 3), concluiu a Comissão que não há que se falar em tal restrição, considerando que tais limitações são tidas como protetoras de direitos enraizados nas próprias Constituições, de modo objetivo e razoável, dentro da margem de apreciação dos Estados.

Por fim, a respeito da melhor maneira de se modificar os limites de mandato em um Estado Constitucional (questão 4), interpretou a Comissão que é necessário o respeito ao que prescreve a Constituição sobre o processo de reforma constitucional, cabendo tal prerrogativa ao poder competente, por meio de emenda constitucional. Neste sentido, compreende que devem ser seguidos os requisitos especiais para a alteração de Constituições Europeias, que são e devem ser garantia suficiente contra eventuais abusos. Aos Tribunais Constitucionais, portanto, cabe intervenção apenas após a alteração

¹⁶⁹ “Zero out” (<https://www.dw.com/en/opinion-putins-pushkin-like-play-to-lead-russia-till-2036/a-52714094>). Acesso em: 10 de maio de 2020.

¹⁷⁰ “Artigo 81. 1. O Presidente da Federação Russa é eleito por seis anos pelos cidadãos da Federação Russa, com base no sufrágio universal, igual e direto por escrutínio secreto. 2. Qualquer cidadão da Federação Russa com menos de 35 anos e com um registro de residência permanente na Federação Russa de pelo menos 10 anos pode ser eleito Presidente da Federação Russa. **3. Uma e a mesma pessoa não pode ser eleita Presidente da Federação da Rússia por mais de dois mandatos.** 4. As regras de eleição do Presidente da Federação Russa serão determinadas pela lei federal. (<http://www.constitution.ru/en/10003000-05.htm>).

¹⁷¹ Democracy Index 2019 A year of democratic setbacks and popular protest. Disponível em: <<http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2019.pdf&mode=wp&campaignid=democracyindex2019>>.

¹⁷² THE EU-RUSSIA CENTRE REVIEW The electoral system of the Russian Federation. <https://www.files.ethz.ch/isn/143427/Review17.pdf>

constitucional ser realizada de acordo com os requisitos estabelecidos pelo legislador constituinte.

Todavia, por mais que o diálogo com o parecer da Comissão de Veneza seja importante e salutar nas trocas e interações recíprocas entre os sistemas, o paradigma europeu não pode ser simplesmente transplantado para a América Latina. Ainda que, ao fim, se atinja uma conclusão próxima àquela adotada pela Comissão de Veneza, as realidades de nossa região impõem a necessidade de contextualização na compreensão do exercício dos direitos políticos.

4. DIÁLOGO ENTRE OS DIFERENTES SISTEMAS

Os sistemas de proteção aos direitos humanos, em nível globalizado, possuem uma variedade de particularidades e estruturas, além de alcances distintos uns dos outros, podendo ser encontrados em sua forma universal, como é o caso do Sistema ONU, ou de modo regionalizado, a exemplo dos sistemas europeu, africano e interamericano. Ainda, as Cortes Constitucionais muitas vezes mantêm um diálogo aberto com esses sistemas. Toda essa estrutura, que aparenta certa complexidade, só é possível graças à cooperação entre juízes dos mais variados níveis¹⁷³.

Levando em conta todo esse contexto de salvaguarda dos direitos humanos básicos e dos seus respectivos sistemas protetivos, o parecer da Comissão de Veneza, que versa a respeito da possibilidade de existência do direito de reeleição, é uma amostra da cooperação e do diálogo entre dois sistemas de proteção aos direitos humanos em âmbito transcontinental¹⁷⁴. Mesmo com propósitos similares, os sistemas Europeu e Interamericano estão inseridos em realidades totalmente distintas, o que não os impede de, constantemente, trocar experiências através de seus julgados. O uso de tal documento, encomendado pela OEA à Comissão, é mais um exemplo desse profícuo diálogo, que se tornou mais visível no início do atual século¹⁷⁵.

Exemplos dessa relação estão espalhados por variados julgados de ambas as cortes, como no caso *Atalla Rifo y hijas vs. Chile*¹⁷⁶, julgado pela Corte Interamericana, e o caso

¹⁷³Laurence Bugorgue-Larsen entende em “El diálogo judicial entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y La Corte Europea de Derechos Humanos” que, cada vez mais, com o avanço da globalização e das ferramentas de comunicação entre juízes, permite-se um maior intercâmbio entre esses agentes. [BURGORGUE-LARSEN, Laurence; CESPEDES, Nicolás Montoya. **El diálogo judicial entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos. Protección Multinível dos Direitos Humanos**. Manual.Red de Derechos Humanos e Educación Superior. Barcelona, 2014, págs. 187-210].

¹⁷⁴Em seu parecer, a exemplo, a Comissão de Veneza cita diversos instrumentos internacionais de proteção aos Direitos Humanos, tais como a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966); a Convenção Europeia de Direitos Humanos; a Corte Europeia de Direitos Humanos; a Convenção Americana de Direitos Humanos; a Carta Democrática Interamericana; a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, dentre outros. [**OPINION on the referendum of 17 october 2004 in Belarus**. 8 outubro 2004. Disponível em: <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)029-e)>. Acesso em: 15 de maio de 2020].

¹⁷⁵Surgida posteriormente à Corte Europeia, a Corte Interamericana, inicialmente, utilizava julgados e standards da “Corte irmã” como forma de afirmação perante o sistema universal de proteção aos Direitos Humanos. Somente após a consolidação desta como Corte Regional, ambas passaram a ter uma relação mais dialogada [BURGORGUE-LARSEN, Laurence; CESPEDES, Nicolás Montoya. **El diálogo judicial entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos. Protección Multinível dos Direitos Humanos**. Manual.Red de Derechos Humanos e Educación Superior. Barcelona, 2014, págs. 187-210].

¹⁷⁶*Caso Atala Rifo vs. Chile*: tal caso utilizou de formas diversas vários julgados da Corte Europeia, o que ajudou na construção argumentativa para a ampliação do conceito de “não-discriminação” no rol conceitual do

Opuz vs. Turkey¹⁷⁷, julgado pela Corte Europeia. A partir desses exemplos, percebe-se que o diálogo entre sistema europeu e interamericano é uma realidade posta. Entretanto, é necessário refletir a respeito dos cuidados a serem tomados no uso de um documento confeccionado pelo olhar europeu frente à realidade latino-americana. Tal ressalva deve ser feita, pois Europa e América Latina possuem realidades socioeconômicas e estruturais bastante díspares¹⁷⁸.

Outro fator que deve ser levado em conta, ao realizar esse diálogo, é a diferença estrutural entre os sistemas de proteção aos direitos humanos nos dois continentes, a ver, a quantidade de juízes em cada Corte¹⁷⁹ ou até mesmo as temáticas mais abordadas pelas jurisprudências de ambas as Cortes¹⁸⁰.

Tendo em vista as peculiaridades acima descritas, incumbe, preliminarmente, traçar panoramas acerca dos principais traços dos diferentes sistemas de governo, da desigualdade estrutural da América Latina, bem como de explicações quanto ao funcionamento específico do Estado brasileiro.

4.1 PRESIDENCIALISMO COMO ESCOLHA POLÍTICA PREPONDERANTE NA AMÉRICA LATINA: DIFERENÇAS ESTRUTURAIS EM RELAÇÃO AO PARLAMENTARISMO

O presidencialismo como regra na América Latina. Com isso, começaria o texto com “Enquanto dos 47 países europeus, 34 são parlamentaristas (72,34% da região), na América Latina, não há países com tal sistema de governo. No bloco latino-americano, 90% são repúblicas presidencialistas

No presidencialismo, o Presidente é chefe de governo (representação interna e chefia político-administrativa) e chefe de Estado (representação internacional). Escolhido com base em eleição popular direta¹⁸¹, possui mandato fixo e a equipe do governo (ministério/gabinete) é por ele designada e perante ele, responsável. Detém poderes proativos - iniciativa de lei e poderes de decreto - e reativos, como o poder de veto a leis¹⁸². Frente à atuação

Sistema Interamericano. [Corte IDH. Caso Atala Riffo e filhas vs. Chile. Mérito, Reparaciones e Custas. 24.02.2012. Série C nº 239].

¹⁷⁷Case **Opuz v. Turkey**: tal caso utilizou um importante instrumento do Sistema Interamericano, a Convenção de Belém do Pará, para reforçar a argumentação da Corte Europeia na defesa dos direitos femininos e no combate à violência de gênero. [CtEDH, Caso Opuz v. Turquia, Nº. 33401/02, 06 de junho de 2009].

¹⁷⁸ Por exemplo, o fato de o sistema parlamentarista ser preponderante na Europa, ao contrário da América Latina, em que o presidencialismo é o sistema de governo adotado na maioria dos países, discussão que será melhor explanada posteriormente.

¹⁷⁹Enquanto Corte Europeia possui 1 juiz para cada membro do Conselho da Europa (47 países), a Corte Interamericana possui apenas 7 juízes.

¹⁸⁰Segundo estudo comparativo realizado pelos professores Fabrício Tomio, Ilton Norberto Robl Filho e Melina Girardi Fachin, as duas Cortes possuem agendas temáticas da maioria de seus julgados distintas, enquanto a CtIDH aborda assuntos mais voltados a direitos humanos e fundamentais, como justiça de transição e direito à memória, a CEDH julga mais casos voltados a salvaguardas de cunho processual civil/penal ou direitos civis e de privacidade, o que para os autores, tal diferenciação se justifica nas realidades sócio-políticas e históricas completamente distintas.[FACHIN, Melina Girardi; ROBL FILHO, Ilton Norberto; TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **Os Contextos Interamericano e Europeu de Proteção dos Direitos Humanos**: uma breve análise comparativa das decisões das cortes regionais. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, PR, Brasil, v. 61, n. 3, p. 67 – 89, dec. 2016]

¹⁸¹Diferentemente dos Estados Unidos, nos quais a eleição para a presidência é realizada pelo colégio eleitoral.

¹⁸²A caixa de ferramentas dos presidente (“tool box”), conteria poderes relativos a: i) poder de agenda; ii) controle de poderes orçamentários; iii) poder de nomear ministros (gerência do gabinete); iv) poderes sobre os partidos (especialmente o do presidente); v) instituições informais – como a troca de favores. [MACEDO, José Arthur Castillo de. **Presidencialismo de coalizão: método, centralização e comparação algumas reflexões**

presidencial, há mecanismos de controle rotineiros - como o acompanhamento dos ministros por comissões do Congresso - e o dispositivo do *impeachment*¹⁸³.

No parlamentarismo, não há unipessoalidade entre o chefe de governo - primeiro ministro, *premiê* ou *chanceler* - e o chefe de Estado. Além disso, não detém o chefe de governo mandato fixo, assim, em caso de perda de confiança por parte do Parlamento, há a possibilidade de destituição.

Segundo Sartori, existem, no parlamentarismo, três principais modelos de configuração do gabinete. Do modelo “o primeiro *sobre* os diferentes”, faz parte o sistema inglês. Nele, o Primeiro Ministro é o líder do partido majoritário e o gabinete se constitui, além dele, dos ministérios mais importantes à alta hierarquia partidária. Há, nesse caso, a possibilidade de haver voto de desconfiança que dissolva o gabinete, porém, se o Primeiro Ministro for popular, pode ocorrer a dissolução da própria Assembleia e o chamamento de novas eleições.

No modelo “o primeiro *entre* os diferentes”, característico do parlamentarismo alemão, o *chanceler* é eleito pela Câmara dos Deputados, não precisando ser ele o líder do maior partido¹⁸⁴. Nesse segundo paradigma, criou-se o voto de desconfiança construtivo, a partir do qual a maioria elege um novo *chanceler*. Por fim, Sartori traz o modelo do “primeiro *entre iguais*”, que se verifica na Itália, no qual o gabinete se constitui como uma coligação de partidos não hierarquizados. Nessa sistemática, se houver voto de desconfiança, todos os ministros devem deixar o cargo. Além disso, o *premiê* não pode demitir os demais ministros.

4.2 DESIGUALDADE POLÍTICA E SUAS IMPLICAÇÕES NO COMPLEXO CONTEXTO LATINOAMERICANO

Não é possível simplesmente transplantar os modelos europeus à realidade latino-americana, seja pela diferença em relação às escolhas políticas fundamentais preponderantes, seja pelas opções constitucionais distintas – ambos necessariamente mirados de modo contextualizado. Durante o século XIX forjou-se nesta parte do continente americano um constitucionalismo baseado em liberdades políticas restringidas e liberdades econômicas amplas, devido à aliança liberal-conservadora unida a fim de salvar suas próprias limitações¹⁸⁵, o que se mostrou como um projeto deficitário frente à complexidade do continente e às mudanças da contemporaneidade.

Um dos meios utilizados para lidar com essa complexidade foi a tentativa de anexar direitos sociais à velha matriz liberal-conservadora, a qual se manteve predominante na estruturação da “sala de máquinas”, isto é, da organização dos poderes da Constituição¹⁸⁶. Apesar das reformas constitucionais ocorridas no final do século XX no constitucionalismo latino-americano, a estrutura de poder das Constituições não foi alterada substancialmente. Decorrente disso, é possível verificar neste século XXI tensões internas crescentes dentro do próprio texto constitucional entre os novos direitos sociais e a antiga organização do poder baseada na matriz liberal-conservadora¹⁸⁷.

partir da literatura. 25 p. Trabalho apresentado como requisito parcial para obtenção de créditos para a disciplina de Teoria do Estado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (PPGD-UFPR), Curitiba, p. 20].

¹⁸³ Segundo o qual o cargo presidencial é destituído se o Presidente houver cometido crime de responsabilidade ou crime comum.

¹⁸⁴ No entanto, deve ele gozar de maior poder frente aos demais.

¹⁸⁵ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución**: Op. Cit..

¹⁸⁶ Idem.

¹⁸⁷ Idem.

Nesse cenário complexo um dos maiores problemas são as desigualdades sociais em geral e a de renda em particular¹⁸⁸. Em 2014, os 10% mais ricos da região latino-americana e caribenha acumulavam 71% do patrimônio local¹⁸⁹.

No início de 2017, os seis maiores bilionários do Brasil juntos possuíam riqueza equivalente à da metade mais pobre da população do país¹⁹⁰. A extrema concentração de riqueza reverte-se em extrema concentração de poder, o que promove “desequilíbrios no exercício dos direitos e na representação política dentro dos sistemas democráticos”¹⁹¹.

Tal cenário contribui para a ascensão de políticos populistas ou autoritários, os quais erodem as instituições democráticas e corrompem as condições de diálogo público. Segundo Levitsky e Ziblatt, a América Latina está recheada de exemplos: todos os quinze presidentes eleitos na Bolívia, Equador, Peru e Venezuela, entre 1990 e 2012, eram *outsiders* populistas¹⁹². Segundo Roberto Gargarella, a maior parte das recentes Constituições latino-americanas adotaram sistemas de governo hiperpresidencialistas, o que pode ser problemático frente ao desarranjo já referenciado entre organização de poder e declaração de direitos das mesmas¹⁹³.

Os constitucionalistas argentinos Gargarella e Carlos Santiago Nino apresentam algumas críticas aos sistemas de governo hiperpresidencialistas, que: i) personaliza o poder, gerando acúmulo de tarefas, reunião de expectativas em uma pessoa e perda de eficiência; ii) dificulta a reconstrução do consenso se há perda de legitimidade do Presidente perante o Congresso; iii) possibilita poucas válvulas de escape, levando ao v) desalento à cooperação; vi) torna dual a legitimidade política (Congresso vs. Executivo), podendo aniquilar o apoio popular ao Presidente e, havendo perda do cargo, afetar toda a estrutura do sistema¹⁹⁴; vii) pode, pelo modo como a oposição e a grande mídia retratam o governo, degradar o debate público; e viii) pode se caracterizar pela sobreposição de vozes ou pela sensação de que o Presidente fala por todos¹⁹⁵.

Tais características parecem ter reforçado tendências críticas do sistema, sobretudo nos últimos anos e, principalmente, diante da ampliação das desigualdades sociais no continente em razão dos efeitos econômicos e sociais da crise de 2008 e da queda do valor das *commodities* no mercado internacional. O aumento das desigualdades sociais agravou a desigualdade política, pois houve uma ampliação de direito (por vias legais, constitucionais ou judiciais) e de fato (apoio popular) à concentração de poderes na figura do presidente da República. De modo que uma desigualdade retroalimenta a outra de modo a degradar ainda mais as democracias latino-americanas.

¹⁸⁸Idem., p. 347.

¹⁸⁹OXFAM INTERNATIONAL. **Privilégios que negam direitos**. Relatório da Oxfam, Setembro 2015. Disponível em: <https://oxfam.org.br/publicacao/privilegios-que-negam-direitos/>. Acesso em: 12 de maio de 2020, p. 10.

¹⁹⁰OXFAM INTERNATIONAL. **A distância que nos une**. Relatório da Oxfam, Setembro 2017. Disponível em: <https://oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/>. Acesso em: 12 de maio de 2020, p. 21.

¹⁹¹Ibid., p. 12.

¹⁹²LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução Renato Aguiar. 1.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 32.

¹⁹³MACEDO, José Arthur Castillo de. (Hiper)presidencialismo brasileiro: esse outro esquecido. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Direito Constitucional Brasileiro: Organização do Estado e dos Poderes**. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2014, p. 516.

¹⁹⁴O que se daria de forma distinta no parlamentarismo, uma vez que, nessa hipótese, o gabinete ou o parlamento poderiam ser dissolvidos.

¹⁹⁵Ibid., pp. 513-516.

Apesar das inúmeras diferenças entre as diversas democracias latino-americanas, é importante ressaltar que os países que têm sistemas hiperpresidencialistas podem ter, também, governos de coalizão. Esse é o caso do Brasil.

Antes da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (doravante, “CF” ou “Constituição”), o cientista político Sérgio Abranches¹⁹⁶ afirmava que o sistema de governo brasileiro geraria crises cíclicas de ingovernabilidade com risco de desmoronamento do sistema. O presidencialismo brasileiro foi chamado de coalizão, pois o presidente precisa formar uma coalizão de partidos para governar, num sistema que é caracterizado pela fragmentação (representação proporcional na Câmara Baixa - dos Deputados -, representação majoritária no Senado Federal) contar com o apoio de diversos partidos no Congresso para formar a sua base governista, de modo a dialogar com partidos de interesses muito distintos e heterodoxos.

Todavia, por um período de 21 anos (1994-2015) o sistema político brasileiro manteve-se estável apesar de suas características combinarem traços do presidencialismo de coalizão com o hiperpresidencialismo descrito pelos autores argentinos. Diversas pesquisas de cientistas políticos brasileiros e estrangeiros confirmaram a estabilidade e a predominância do presidente em face do Parlamento durante o período¹⁹⁷. Dentre as explicações, destaca-se a centralização do processo decisório com a atribuição de poderes aos presidentes da República e da Câmara dos Deputados, bem como aos líderes partidários. Tais medidas contribuíram para reduzir os danos que a enorme fragmentação partidária brasileira gera.

Porém, após o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, o sistema entrou em sucessivas crises. A fragmentação partidária ampliou-se e tornou-se um empecilho maior para a criação e para a manutenção da coalizão. Essas dificuldades estimulam o uso de meios formais e informais para induzirem os agentes políticos a colaborarem, sendo alguns deles lícitos e formais (a nomeação para cargos, a liberação de verbas orçamentárias) e outros ilícitos (a corrupção).

Em países complexos e de dimensões continentais, a lógica de um Estado Democrático de Direito e de uma República devem contribuir para limitar o poder, não para concentrá-lo, como parece ter ocorrido em razão do desenho institucional e por conta de decisões políticas que buscaram enfrentar os problemas urgentes da América Latina.

4.3 POPULISMO E CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO

Tomando em consideração o velho maquinário constitucional que ainda marca o contexto político e constitucional de nossa região, a presente seção trata da temática do populismo e o perigo de cooptação das instituições democráticas por tal ideologia política, sublinhando de que forma o uso de estruturas e procedimentos constitucionais podem ser utilizados para alcançar tal objetivo, que merece especial reprovação por parte de órgãos que realizam a proteção e o monitoramento do Estado Democrático de Direito.

¹⁹⁶ ABRANCHES, Sérgio. **O Presidencialismo de coalizão: dilema institucional brasileiro**. Dados: Revista de Ciências Sociais, (31), 5-34: 1988.

¹⁹⁷ Da metade dos anos 1990 e até o início da década de 2010 verifica-se empiricamente que o governo brasileiro opera em bases similares às de grande parte das democracias existentes. Inclusive, no Brasil, a taxa de sucesso das iniciativas do Executivo e a de dominância sobre a produção legal, no pós-Constituição de 1988, estão, respectivamente, em 70,7% e 85,6%. Esses percentuais são próximos aos dos modelos parlamentaristas, em que ambas as taxas se concentram em torno dos 90%#. Desse modo, o tratamento do presidencialismo e do parlamentarismo como formas radicalmente distintas pode ser matizado. [LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novo Estudos Cebrap**. São Paulo, nº. 76, p. 17-41, nov. 2006, p. 22; FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (1998), "Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão". **Lua Nova**, nº 44, p. 86].

Em uma primeira acepção, o “populismo” pode ser categorizado como a designação de estratégias políticas que se centram em um líder com apelo carismático, o qual seria o porta-voz do povo e representaria seus legítimos interesses frente a uma elite vista como corrupta. Além desse sentido, chamado de “estipulativo”, há a chamada abordagem “definicional”, que caracteriza um dado regime ou um movimento político como populista quando há a) recurso à moralidade política; b) conceptualização específica de uma parcela da população como “povo”; c) divisão da sociedade entre “povo” e “elite”; e d) negação do pluralismo¹⁹⁸.

Assim, embora a noção possa ser aplicada para designar regimes políticos de orientações ideológicas diametralmente opostas, é possível perceber a existência de um *link* comum que permite realizar tal conceituação, na medida em que o populismo se assenta na ideia de que um líder é o responsável por dar voz aos anseios do povo¹⁹⁹, cuja definição é dada pela própria liderança, frente a uma elite dominante que se torna a inimiga desse mesmo povo na linguagem veiculada demagogicamente pelo populista.

A ascensão de líderes populistas em sistemas presidencialistas guarda íntima relação com o objeto da presente solicitação de OC, uma vez que, em cenários de crises políticas ou econômicas, os discursos emanados de tais lideranças recebem especial atenção dos eleitores, sagrando-se vencedores em eleições livres e justas. No entanto, visto o conteúdo cáustico carregado na retórica populista, a ideologia que busca canalizar as vontades do povo unidimensionalmente considerado acaba por se tornar a efetiva razão de Estado (*raison d'État*) que determina os rumos daquela entidade política.

Embora mudanças de caráter informal também possam avançar recessões democráticas, sobretudo por meio da interpretação constitucional e do *judicial review*, o conceito ora ilustrado se concentra em mudanças de caráter formal, sobretudo pela via das chamadas emendas constitucionais (EC)²⁰⁰.

O perigo reside justamente no momento em que a liderança carismática pretende rever as regras (explícitas e implícitas) que regem o jogo democrático, enfraquecendo instituições que agiriam de modo contrário ao povo, já que representariam as elites corruptas, reescrevendo-as conforme sua leitura particular, mas aparentemente referendado pela vontade popular que esta mesma liderança representaria de modo incondicional. Assim revela-se a íntima conexão entre constitucionalismo abusivo e populismo na construção de projetos que minam o ideal do Estado Democrático de Direito e a proteção de direitos humanos²⁰¹.

Para ilustrar tal associação, é pertinente o exame de casos concretos ocorridos em períodos recentes que demonstram como o uso do mecanismo da reeleição presidencial foi

¹⁹⁸ Tushnet, M. (2019). Varieties of populism. **German Law Journal**, 20(3), 382–389. Cambridge University Press. Disponível em: < <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/varieties-of-populism/CCC1F93141F2202E26ABC184808407A5> >. Acesso em 11 de maio de 2020.

¹⁹⁹ “O apelo à força regeneradora do mito – e o mito do povo é o mais fascinante e obscuro ao mesmo tempo, o mais imotivado e o mais funcional na luta pelo poder político – está latente mesmo na sociedade mais articulada e complexa, para além da sistematização pluralista, pronto a materializar-se, de um instante para outro, nos momentos de crise”. BOBBIO, Norbert; MATTEUCCI, Nicola.; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. volume 2. 13ª edição. Brasília: Editora UnB, 2016. p. 986.

²⁰⁰ “I define “abusive constitutionalism” as the use of mechanisms of constitutional change in order to make a state significantly less democratic than it was before. In referring to the mechanisms of constitutional change, I focus here on formal rather than informal methods of change — constitutional amendment and constitutional replacement”. (LANDAU, David. **Abusive Constitutionalism**. Davis, Califórnia. UC Davis Law Review n° 189. p. 195. nov. 2013).

²⁰¹ “Não há direitos humanos sem democracia, tampouco democracia sem direitos humanos, Vale dizer, o regime mais compatível com a proteção dos direitos humanos é o democrático”. PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 46.

utilizado e redesenhado para garantir vitórias eleitorais de lideranças populistas indefinidamente, além de demonstrar como as demais instituições democráticas de um Estado podem ser enfraquecidas mediante o uso de procedimentos constitucionais legitimamente previstos em suas respectivas cartas políticas.

Para a exposição de tais casos, cabe salientar a utilidade do método do Direito Comparado para a fiel compreensão dos contextos que podem balizar as conclusões desta Corte na presente OC, pois, como já reconheceu o próprio tribunal, “ao fazer uma interpretação evolutiva”, esta Corte deu especial relevância para o Direito Comparado, e já utilizou de normas domésticas ou a jurisprudência de cortes domésticas para o julgamento de disputas contenciosas”²⁰².

5. O CENÁRIO DE DECOMPOSIÇÃO DEMOCRÁTICA NA REGIÃO: CASO BRASILEIRO E OUTROS EXEMPLOS DE DECOMPOSIÇÃO

5.1 O CASO BRASILEIRO

Em que pese a possibilidade de uma única reeleição não viole em si o princípio democrático e republicano, pois ainda permite a renovação do poder, a motivação pela permanência no poder e a articulação em torno da aprovação da EC nº 16/97 denotam um uso episódico do constitucionalismo abusivo.

Com a EC nº 16/97, alterou-se a norma do art. 14, CF, possibilitando-se aos chefes do Poder Executivo uma única reeleição subsequente. Desde o início de seu trâmite, as críticas à emenda apontavam que a nova redação ofendia os princípios constitucionais da igualdade jurídica e da moralidade pública, destoando de paradigmas basilares do sistema democrático e configurando, portanto, ilegitimidade constituinte²⁰³.

Além disso, as audiências públicas²⁰⁴, ainda no final de 1996, alertaram para a inconstitucionalidade da proposta ao identificar interesses políticos pessoais e imediatos do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, incorrendo em desvio de finalidade e abuso de poder, o que foi reiterado por opositores políticos no plenário da votação. Também se apontou para a influência político-econômica externa, que teria levado a reeleição à Argentina e ao Peru e, então, assolava o Brasil.

Os favoráveis à proposta valeram-se de retórica econômica, especificamente monetária, na qual a reeleição era peça chave para a estabilização do Plano Real. Também expuseram o interesse do Presidente na reeleição, como mentor da consolidação monetária. Somaram-se ao cenário denúncias de compra de votos para aprovação da emenda²⁰⁵.

²⁰² Corte IDH. **Caso Artavia Murillo** Op. cit., par. 245.

²⁰³ Conferir, nesse sentido, ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O processo eleitoral como instrumento para a democracia. **Resenha Eleitoral** [do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina]. Florianópolis, v. 5, n. 1, pp. 65-98, 1998. Disponível em: < http://www.ejesc.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/o-processo-eleitoral-como-instrumento-para-ademocracia/ind_ex49ea.html?no_cache=1&cHash=ff561b25fe4f395adf3f064a96fe90a1 >. Acesso em: 07 mai. 2020; BONAVIDES, Paulo. A salvaguarda da democracia constitucional. In: MAUÉS, Antônio G. Moreira (Org.) **Constituição e Democracia**. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 245-260.

²⁰⁴ Debates disponíveis no link: < <http://imagem.camara.leg.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=10298> >. Acesso em: 09 de maio de 2020.

²⁰⁵ Como denunciado por um dos mais relevantes jornais de grande circulação brasileiro (FOLHA DE SÃO PAULO, Novas gravações envolvem ministro na compra de votos. **Brasil on line**: São Paulo, 14/05/97. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/fol/pol/pol14051.htm> >. Acesso em: 08 de maio de 2020) e pelos parlamentares, em discursos disponíveis nos seguintes links: 1. < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/205453> > 2. <

Contudo, a articulação política conduzida pelo Executivo garantiu apoio suficiente para votar a emenda, que passou incólume às denúncias²⁰⁶.

Dessa forma, mesmo após ter sido rejeitada na Constituinte e na Revisão Constitucional, a norma que permitia a reeleição para cargos do Executivo passou a tramitar a partir dos primeiros resultados do Plano Real, reforçada pela constante articulação entre o então Presidente da República e as casas legislativas para inserir a votação da proposta de emenda constitucional no primeiro lugar das pautas de votação.

Nesse sentido, os acontecimentos demonstram que a emenda constitucional que autorizou a reeleição deu-se antes como um projeto de governo do que de Estado, estando vigor desde junho de 1997 (EC nº 16/97). Após aprovada, em 1998 a EC nº 16/97 teve sua constitucionalidade questionada perante o STF²⁰⁷.

O instituto da reeleição em si não foi impugnado, mas, dentre outros fatores, questionou-se a omissão da EC nº 16/97 em relação à necessidade de afastamento dos ocupantes de cargos do Poder Executivo para reeleição²⁰⁸, permitindo, assim, que pudessem concorrer à reeleição sem se afastarem de seus respectivos cargos, acarretando prejuízos à ordem democrática e ofensa a princípios constitucionais.

No mesmo ano, em julgamento cautelar, o STF declarou a constitucionalidade da EC nº 16/97, consignando que não é possível exigir que os chefes dos Poderes Executivos renunciem aos cargos com determinada anterioridade para que possam concorrer a outros cargos, pois apenas a Constituição poderia, de expresso, estabelecer o afastamento, em prazo também por ela definido²⁰⁹. A ação ainda não teve seu mérito apreciado, sendo que os autos se encontram conclusos à Relatora desde dezembro de 2019.

Conforme acima já exposto, a Comissão de Veneza, no relatório CDL-AD (2010) 044, demonstrou que o controverso tema sobre a possibilidade de controle judicial de constitucionalidade de emendas constitucionais não tem tratamento uniforme pelos sistemas constitucionais no âmbito do Direito Comparado.

No Brasil, embora não haja previsão expressa no texto constitucional, o STF entende possuir legitimidade para controlar a constitucionalidade formal e material das emendas constitucionais. Para legitimar sua atuação na aferição de constitucionalidade de emendas constitucionais, arguiu que as emendas, enquanto o objeto de sua análise, são fruto da atuação do poder reformador e que este está sujeito às limitações impostas pela própria CF. Caberia, portanto, ao STF, como guardião da CF, fiscalizar a atuação do constituinte reformador²¹⁰.

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/205760> > 3. <
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/205926> >.

²⁰⁶ FOLHA DE SÃO PAULO, Cronologia da reeleição. Principais fatos envolvendo a emenda constitucional. **Brasil on line**: São Paulo e Brasília. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/fol/pol/reelei/crono.htm> >. Acesso em: 08 de maio de 2020.

²⁰⁷ A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) requer a declaração de inconstitucionalidade, com suspensão imediata de eficácia, também do §2º do art. 79, e do art. 76, ambos da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, que “estabelece normas para as eleições”, publicada no Diário Oficial da União (D.O.U) do dia seguinte, além da declaração de inconstitucionalidade, com suspensão imediata de eficácia, das Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral nº 19.952, 19.953, 19.954 e 19.955, todas de 02/09/1997.

²⁰⁸ O art. 14, §6º, da CF, prevê que “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”.

²⁰⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1805 MC, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 26/03/1998, DJ 14-11-2003 PP-00014 EMENT VOL-02132-12 PP-02272.

²¹⁰ No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 939-7/DF, julgada no ano de 1993, os Ministros do STF, por maioria dos votos, declararam a inconstitucionalidade parcial de dispositivo previsto na Emenda Constitucional n. 03 de 1993 (EC n. 03/93). Na oportunidade, a Corte entendeu que, na criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), a referida EC violava a garantia da anterioridade tributária

Esse entendimento parte da premissa de que o poder reformador não tem caráter fundacional, tratando-se de um poder delegado que “age mediante autorização prévia do agente constituinte originário”²¹¹, o qual estabeleceu os limites procedimentais, materiais e temporais expressos ao poder de reforma da CF (vide art. 60, CF).

É certo que as cortes constitucionais não alcançam a mesma legitimidade democrática para promover mudanças políticas na Constituição se comparadas ao procedimento das emendas constitucionais no âmbito do Poder Legislativo, onde se permite o amplo debate público²¹². Assim, por um lado, como alerta a Comissão de Veneza (CDL-AD (2010) 044), é preciso ter cautela no *Judicial Review* de emendas constitucionais, para não permitir que a Corte Constitucional substitua o próprio poder constituinte. Ainda assim, por outro lado, desde que pautada na segurança jurídica e no princípio democrático, a Corte Constitucional pode exercer importante papel de contenção e proteção dos direitos fundamentais e da democracia, em um exercício de freios e contrapesos.

Nesse sentido, a possibilidade de atuação do STF para proteger o princípio republicano, a renovação do poder e garantir, com isso, uma democracia autossustentável²¹³, é um importante sistema de contenção do sistema presidencialista. No sistema constitucional brasileiro, esse controle se legitima nos limites materiais que a CF impõe ao poder constituinte reformador quando impede a deliberação de emendas constitucionais que sejam tendentes a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais (art. 60, CF). Com isso, o STF é capaz, por exemplo, de impedir o uso de emenda constitucional para instituição de reeleições sucessivas como mecanismo de constitucionalismo abusivo²¹⁴ e a implementação de medidas populistas²¹⁵. Os impactos que a EC nº 16/97 provocou na arena eleitoral brasileira demonstra que esse debate deve ser levado com seriedade:

A partir da EC nº 16/97, o desenho constitucional brasileiro passou não apenas a autorizar a reeleição para cargos do Executivo, mas a permitir a sua disputa pelo incumbente no exercício do cargo. Nessas circunstâncias, é evidenciada uma vantagem de exposição e publicidade em favor do candidato incumbente, que se coloca em situação favorável em pesquisas de intenção de voto, para obtenção de recursos e apoio estratégico à campanha²¹⁶.

(art. 150, III, alínea “b”, da CF/88), considerada garantia individual do contribuinte, portanto, cláusula pétrea; o princípio da imunidade tributária recíproca entre entes federativos (art. 150, VI, alínea “a”, CF/88), também considerada cláusula pétrea pelo Supremo, e a norma que estabelece imunidades tributárias prevista no art. 150, III, da CF/88.

²¹¹ LIMA, Jairo. **Emendas constitucionais inconstitucionais**. Democracia e Supermaioria. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 130.

²¹² Comissão de Veneza, CDL-AD (2010) 044.

²¹³ SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic Legalism. **The University of Chicago Law Review**. Vol. 85. Issue 2, March 2018.

²¹⁴ Em linhas gerais, o constitucionalismo abusivo é o fenômeno em que se verifica a utilização de mecanismos de mudança constitucional que tornam um Estado menos democrático. (LANDAU, David, Abusive Constitutionalism (April 3, 2013). 47 UC Davis Law Review 189 (2013); FSU College of Law, **Public Law Research Paper** No. 646. Disponível em: SSRN < <https://ssrn.com/abstract=2244629> >. Acesso em: 09 de maio de 2020.)

²¹⁵ David Prendergast, ‘The Judicial Role in Protecting Democracy from Populism’ (2019) 20 **German Law Journal** 245 < <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/judicial-role-in-protecting-democracy-from-populism/99585581EB11E7AFCD98C773F2EBFAB0> >.

²¹⁶ LIMEIRA, Tania Maria Vidigal; MAIA, Tania. Comunicação política e decisão de voto: o que as pesquisas revelam. Ponto-e-Vírgula: **Revista de Ciências Sociais**, v. 0, n. 8, 2010. Nesse sentido, também, por exemplo, a série histórica de consultas divulgadas pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) sempre posiciona, em períodos não eleitorais, o candidato incumbente à frente em pesquisas espontâneas e guiadas de intenção de voto.

Para além do aspecto inerente à visibilidade, há pesquisas que indicam o uso do orçamento público pelos candidatos incumbentes para gerar popularidade. Ainda que medidas tenham sido implementadas para obstar esse tipo de situação, ainda há muita margem para o chefe do Executivo na alocação de recursos, dentro da sua discricionariedade típica, que pode lhe favorecer perante o eleitorado²¹⁷.

Além disso, os dados estatísticos de eleições realizadas desde o advento da EC nº 16/97 no Brasil revelam que, da forma como operado, o instituto da reeleição representa uma vantagem e predisposição natural para que o incumbente obtenha êxito em sua reeleição²¹⁸. Os dados mais significativos se referem às eleições presidenciais, uma vez que, desde o advento da emenda, todos os presidentes do Brasil lograram a recondução subsequente ao cargo²¹⁹.

Tal situação, especialmente em relação aos presidencializáveis, demonstra que a introdução da reeleição significou, na prática, a extensão do mandato constitucional de quatro para oito anos. Isto é, no âmbito federal, a reeleição se tornou regra, já que o incumbente do Poder Executivo é presumido para o exercício do duplo mandato e seu sucesso é atrelado apenas à correta utilização das vantagens que lhe são inerentes para capitanear os votos necessários, as quais incluem não apenas a publicidade ao seu favor, mas também o uso do orçamento público. As reeleições malsucedidas são a exceção, normalmente relacionadas a alguma ruptura ou escândalo a justificar uma perda acentuada do capital político.

Tudo isso se agrava ao se considerar a ampla concentração de poderes na figura do Presidente da República²²⁰ brasileiro (vide art. 84, CF). O modelo de presidencialismo brasileiro pode trazer dificuldades ao funcionamento da democracia constitucional, quanto mais se fosse permitida sucessivas reeleições, pois no caso de um Presidente forte, sem controle pelos poderes instituídos e por órgãos autônomos, facilita-se o desenvolvimento de autoritarismos e constitucionalismo abusivo²²¹.

²¹⁷ NAKAGUMA, Marcos Yamada; BENDER, Siegfried. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002), **Economia Aplicada**, v. 10, n. 3, p. 377-397, 2006. Nesse ponto, por exemplo, uma análise de gastos com saúde por prefeitos candidatos à reeleição em 2000 e 2004 no Brasil, constatou uma tendência de utilização estratégica de recursos públicos concentrados no período final do mandato. Ver: NOVAES, Lucas; MATTOS, Enlinson. O efeito da intenção de reeleição sobre gastos em saúde: uma análise com base no modelo de reputação política. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 1, p. 140-158, 2010. Igualmente, em estudo direcionado à região nordeste, restou demonstrada uma relação positiva entre o índice de reeleição de prefeitos e o incremento em gastos sociais e com pessoal no período de fim de mandato. Ver: QUEIROZ, Dimas Barrêto de et al. Composição do gasto público e resultados eleitorais: um estudo nos municípios paraibanos no ano de 2012. **Registro Contábil**, v. 6, n. 3, p. 38-55, 2015.

²¹⁸ Entre prefeitos das principais cidades brasileiras, entre as eleições de 2000 e 2008, o índice de sucesso entre incumbentes buscando a reeleição alcançou 72,5%. BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. Reelection para o Executivo municipal no Brasil (2000-2008), **Revista Debates**, v. 3, n. 2, p. 97, 2009. Já no que se refere aos governadores, também, houve margem significativa de sucesso, uma vez que, conforme dados do TSE (Tribunal Superior Eleitoral do Brasil), nas eleições de 2018, 10 dos 20 governadores que tentaram a reeleição, obtiveram êxito. GELAPE, Lucas. 20 governadores tentaram reeleição em 2018; 10 conseguiram. G1, 29/10/2018. Disponível em: < <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/29/20-governadores-tentaram-reeleicao-em-2018-10-conseguiram.ghtml> >. Acesso em: 05 de maio de 2020.

²¹⁹ VELASCO, Clara. Brasil tem terceira eleição para presidente mais apertada desde 1989. G1, 28/10/2018. Disponível em: < <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/28/brasil-tem-terceira-eleicao-para-presidente-mais-apertada-desde-1989.ghtml> >. Acesso em: 05 de maio de 2020.

²²⁰ MACEDO, José Arthur Castillo de. (Hiper)presidencialismo brasileiro: esse outro esquecido. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Org.). **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 2, p. 496-518, p. 510-513.

²²¹ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, ano 12, n. 39, p. 79-97, jul./dez. 2018, p. 81-82.

Nesse âmbito, um exemplo é o atual Presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, que vem tentando utilizar mecanismos do constitucionalismo abusivo para deteriorar a democracia no país, realizando ações para aparelhar a Corte Constitucional brasileira, enfraquecer as instituições e ferramentas de *accountability* e violar liberdades civis²²². Em conjunturas como essa, a rotatividade dos cargos da Presidência²²³ demonstra sua importância como ferramenta que busca evitar a efetivação de governos populistas, bem como o culto à personalidade dos governantes²²⁴.

5.2 DEBATES CONSTITUCIONAIS E LIMITAÇÃO ÀS REELEIÇÕES NO EQUADOR

No que tange à reeleição presidencial, o texto original da Constituição equatoriana de 2008 permitia apenas uma recondução ao cargo²²⁵. Esta permissão de continuidade, que tomou corpo numa conjuntura de *boom* reelecionista na América Latina, quebrou um contínuo de décadas baseado na alternância, já que as constituições anteriores do país não permitiam reeleições imediatas, mas, na sua maioria, apenas de forma alternada²²⁶.

Em 2015, quando o então Presidente Rafael Correa exercia o último mandato permitido constitucionalmente, a Assembleia Nacional do Equador aprovou uma emenda constitucional a fim de eliminar as limitações à reeleição a partir do ano de 2021, isto é, com o término do mandato presidencial seguinte. A emenda foi considerada constitucional pela Corte Constitucional equatoriana, sob os fundamentos principais de que a alternância não seria um elemento constitutivo do Estado e de que a limitação à candidatura de pessoas que já tenham ocupado cargo público consiste numa limitação injustificada dos direitos constitucionais de participação política de candidatos e de escolha dos cidadãos²²⁷.

No ano de 2017, logo após sua eleição, o Presidente Lenín Moreno propôs a convocação de um plebiscito e de um referendo tratando, entre outros assuntos, do restabelecimento do limite de uma reeleição previsto originalmente na Constituição de 2008.

Respeitando-se o resultado do plebiscito, emendou-se a Constituição da República do Equador em 2018 a fim de estabelecer a possibilidade de apenas uma reeleição para cargos públicos.

5.3 O CASO VENEZUELANO

O exemplo da Venezuela é importante para contextualizar o modo como alterações constitucionais com o objetivo da manutenção no poder podem ser usadas como um mecanismo de autoritarismo por parte de líderes populistas. Em 1998, foi eleito Presidente Hugo Chávez na Venezuela, apresentado como um candidato *outsider* que derrotou os partidos tradicionais, que vinham sofrendo uma série de denúncias de corrupção.

²²² BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; INOMATA, Adriana. Constitucionalismo Abusivo e o Ataque ao Judiciário na Democracia Brasileira. In: CONCI, L. G. A.; DIAS, R. (org). **Crise das democracias liberais**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019, p. 428.

²²³ Ademais, nesse ponto, cabe salientar que a própria reeleição ilimitada dos chefes do Poder Executivo, por meio do aparelhamento do Estado e com a violação do princípio Republicano, pode ser considerada uma situação de constitucionalismo abusivo (Idem, p. 93).

²²⁴ Idem, p. 92.

²²⁵ Art. 144 da **Constituição da República do Equador** de 2008.

²²⁶ TREMINIO SÁNCHEZ, Ilka. **La reforma constitucional de Rafael Correa. El caso de la reelección presidencial en Ecuador**. América Latina Hoy, Salamanca, v. 67, p. 65-90, jul. 2014, p. ISSN 2340-4396. Disponível em: < <https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/alh2014676590> >. Acesso em: 10 de maio de 2020. doi:10.14201/alh2014676590.

²²⁷ Disponível em: <<https://www.elcomercio.com/actualidad/corte-constitucional-sentencia-asamblea-enmiendas.html>>. Acesso em: 10 de maio de 2020.

Após eleito, Chávez manejou as regras da Constituinte de modo que o colégio eleitoral fosse favorável a ele. Ao ganhar 60% dos votos, seu partido teve mais de 90% de cadeiras na Constituinte, implicando, assim, em mudanças importantes, como o aumento do Poder Executivo e redução dos demais poderes, saindo do que era um dos presidencialismos mais fracos da região para o um hiperpresidencialismo latino-americano.

Assim, a Constituição venezuelana de 1999 institui no sistema eleitoral do país a possibilidade de reeleição por apenas uma vez para um novo mandato de seis anos (art. 230). Dessa forma, nota-se uma grande viragem em relação à antiga Constituição de 1961, que vedava a reeleição e, ainda, proibia que a pessoa que desempenhou cargo de Presidente da República pudesse exercê-lo novamente, salvo passado o período de dez anos (art. 185). Em 2009, Chávez manejou as regras constitucionais para uma reforma do texto de 1999, extinguindo a vedação de limitação de reeleição por meio de emenda constitucional.

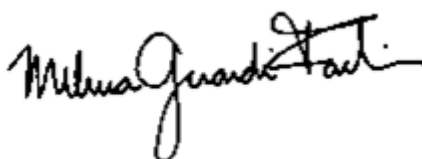
Portanto, nota-se que atores políticos com grande apelo popular se tornam hábeis a realizar reformas, como alteração nas regras eleitorais, essencialmente no que diz respeito à reeleição, de forma a perpetuar-se no poder. Nesse ínterim, o exemplo da Venezuela e Equador mostram como as reformas constitucionais nesses países os conduziu ao hiperpresidencialismo, refletindo autoritarismos e o uso da posição privilegiada de líderes que já estavam no poder para consagrar tais reformas.

6. DISPOSITIVO

Diante de todo o exposto, requer-se seja admitida a presente contribuição de *amicus curiae*.

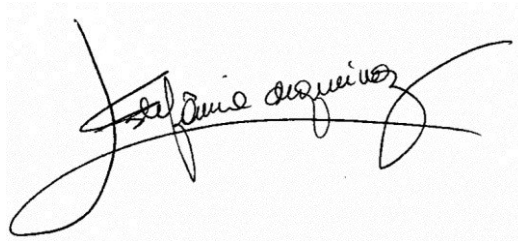
Ademais, os autores e autores deste expressam à Corte Interamericana sua intenção de participar da audiência pública sobre o procedimento de OC, ficando ao dispor desta Honrável Corte Interamericana de Direitos Humanos.

AUTORAS E AUTOR COORDENADORES



Melina Girardi Fachin

Professora Adjunta dos Cursos de Graduação e Pós Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Coordenadora do Núcleo de Estudos em Sistemas de Direitos Humanos da UFPR. Pós-doutoramento pela Universidade de Coimbra no Instituto de direitos humanos e democracia. Doutora em Direito Constitucional, com ênfase em direitos humanos, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP.) *Visiting Researcher* da Harvard Law School .



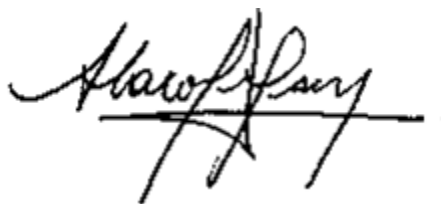
Estefânia Maria de Queiroz Barboza

Professora de Direito Constitucional e Teoria do Estado e Ciência Política na Universidade Federal do Paraná. Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Visiting Researcher em Osgoode Hall Law School, York University. Visiting Scholar nas University of Toronto, Università degli Studi di Palermo e Università degli Studi di Messina.



Heloisa Fernandes Câmara

Professora de Teoria do Estado e Ciência Política na Universidade Federal do Paraná. Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná. *Visiting Researcher* no King's College London.



Ana Carolina Lopes Olsen

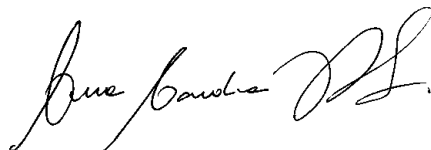
Professora do Curso de Direito do Centro Universitário Católica SC. Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. *Visiting Researcher* no Instituto Max Planck para Direito Público Comparado e Direito Internacional, Heidelberg.



José Arthur Castillo de Macedo


Professor de Direito Constitucional e de Teoria do Direito no curso de Direito do Instituto Federal do Paraná. Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná.

AUTORAS E AUTOR REVISORES²²⁸




Ana Carolina Ribas

LL.M em Direitos Humanos (w/ distinction), Queen Mary, University of London
Graduada em Direito pela Universidade Federal do Paraná
Membra do NESIDH-UFPR



Catarina Mendes Valente Ramos

Mestranda em Direitos Humanos e Democracia pela Universidade Federal do Paraná
Graduada em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Membra do NESIDH-UFPR




Giovanny Padovam Ferreira

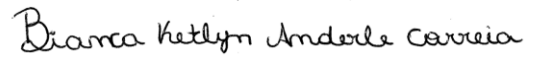
Acadêmico de Direito da Universidade Federal do Paraná
Membro do NESIDH-UFPR

²²⁸ Para além de contribuir com a escrita deste AC, as seguintes autoras e autor trabalharam intimamente com os coordenadores para revisão final do escrito.

DEMAIS AUTORAS E AUTORES



Adriana Inomata



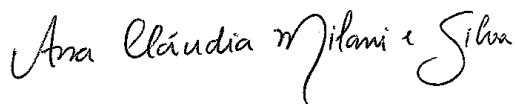
Bianca Ketlyn Anderle Correia



Alcebíades Miereles Meneses



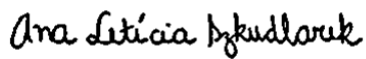
Brenda de Fátima Vidal



Ana Cláudia Milani e Silva



Claudia Beeck Moreira de Souza



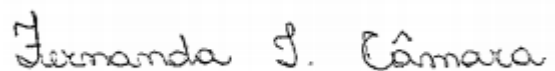
Ana Letícia Skudlarek



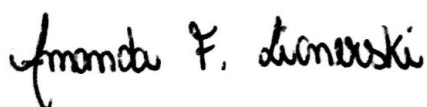
Dilermando Aparecido Borges Martins



Antônio Carlos Gonçalves Filho



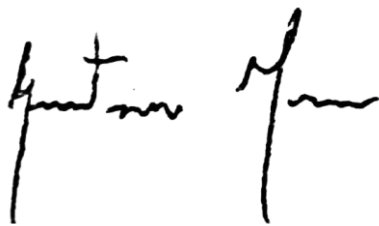
Fernanda Izídio Câmara



Amanda Filas Licnerski



Guilherme Ozório Santander Francisco



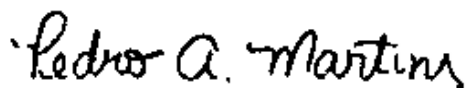
Gustavo Buss



Paula Naomi Fukuda Alvarez



Kamila Maria Strapasson



Pedro Abrantes Martins



Leonardo Cabral



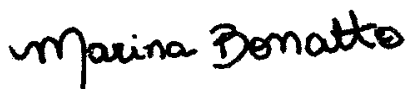
Rick Daniel Pianaro da Silva



Lincoln Renato Vieira Zanardine



Victor Gressler Wontroba



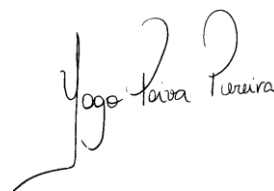
Marina Bonatto



Victor Hugo Streit Vieira



Marina Silva Vilas Boas



Yago Paiva Pereira