

DE KUBITSCHKEK A BOLSONARO: as propostas de funções vitalícias para ex-presidentes no Brasil frente aos cargos na Itália e França

Igor Gomes Duarte Gomide dos Santos

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade do Extremo Sul Catarinense (PPGDS-UNESC), em Criciúma (SC).
Trabalho desenvolvido com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (Edital nº 21/2021)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7535-1372>
e-mail: igor.gomide@yahoo.com.br

Recebido em: 22/11/2021

Aprovado em: 11/10/2022

RESUMO

O presente trabalho visa preencher uma lacuna na produção acadêmica nacional, analisando, por meio de uma metodologia bibliográfica-documental, as proposições brasileiras que visam à criação de cargos vitalícios aos ex-Presidentes da República no modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon, bem como comparando-as com os modelos dos cargos italiano (*senatori a vita*) e francês (*conseiller constitutionnel*). Conclui-se, para além da distância entre as propostas nacionais e as estrangeiras, que as PECs em questão não foram aprovadas, porque não houve o encontro do fluxo político com os fluxos de solução e de problemas, havendo a abertura apenas de janelas de problemas durante o século XX. Elocubra-se, para uma pesquisa futura, a hipótese de que tal desencontro possa ser atribuído à ausência de poder concreto atribuído aos cargos que se pretendia criar.

Palavras-chave: Senador vitalício; *senatori a vita*; *conseiller constitutionnel*; ex-presidente.

FROM KUBITSCHKEK TO BOLSONARO: PROPOSALS FOR LIFETIME ROLES FOR EX-PRESIDENTS IN BRAZIL COMPARED TO POSITIONS IN ITALY AND FRANCE

ABSTRACT

The present paper aims to fill a gap in the national academic production, analyzing, through a bibliographical-documentary methodology, the Brazilian propositions that aim at the creation of lifetime positions for ex-Presidents of the Republic in the model of multiple flows of Kingdon, as well as comparing them with the models of the Italian (*senatori a vita*) and French (*conseiller constitutionnel*) positions. It is concluded, in addition to the distance between the national and foreign proposals, that the proposed amendments to the Brazilian constitution in question were not approved because there was no junction of the political flow with the flows of solutions and problems, with the opening only of problem windows during the twentieth century. For future research, the hypothesis that such a mismatch can be

attributed to the absence of concrete power attributed to the positions that was intended to be created is highlighted.

Keywords: Lifetime senator; senatori a vita; conseiller constitutionnel; former presidente.

1 INTRODUÇÃO

Recentemente, a discussão sobre a criação de um cargo vitalício no Senado Federal para ex-presidentes voltou a circular no noticiário político nacional (ROMANO, 2022; KERTZMAN, 2022; LIMA, 2022; KNEIPP, 2022), retratada como uma barganha oferecida por membros do Legislativo, para que o presidente Bolsonaro desistisse de concorrer à reeleição e ainda continuar com prerrogativa de foro funcional.

Na produção acadêmica brasileira, o cargo de senador vitalício geralmente é apresentado tangencialmente, seja como cargo ocupado pelo personagem objeto do trabalho (um senador do Império, Norberto Bobbio na Itália ou Pinochet no Peru), seja como anedota histórica da política nacional.

Essa lacuna é notada pela ausência de correspondência na busca pelo termo senador vitalício na base de dados da SCielo, do Banco de Teses e Dissertações e nos três resultados encontrados nos Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal (uma antologia, uma crônica biográfica e um trabalho histórico sobre um jornal português), em pesquisa realizada em 03 de novembro de 2021.

Ainda assim, não é a primeira vez que tal assunto é trazido ao debate público - ainda que não houvesse nenhuma novidade em termos de proposições apresentadas para apreciação - e este trabalho visa, por meio de um estudo bibliográfico e documental, compreender as principais propostas de emenda à constituição que intentaram conceder aos mandatários do executivo federal um cargo vitalício após o fim de seus mandatos e comparar a essência de tais proposições com os paradigmas estabelecidos por uma delas (a PEC 18/2006): as vivências francesa e italiana.

Tendo os dados de construção dos cargos supramencionados bem como os debates, em um método comparativo, foram traçadas semelhanças e diferenças entre os institutos apresentados ao debate público, com a construção de tabelas comparativas. Os resultados, obtidos por uma metodologia indutiva, foram tratados segundo a Teoria dos Fluxos Múltiplos de modo a compreender por quais motivos não foi votada ou aprovada a criação dos cargos elencados nas proposições de lei.

Na primeira parte deste trabalho, são apresentadas as Proposições de Emenda à

Constituição brasileira em seus contextos temporais: desde a Constituição Imperial, que previa a existência dos senadores como cargo vitalício por natureza à proposta de 2011, que visava a inserir os ex-presidentes no Conselho da República.

Posteriormente, na segunda parte, é analisada a criação do cargo de senador vitalício na Itália, dando atenção aos debates da Assembleia Constituinte sobre sua fundamentação e às preocupações dos parlamentares com o papel do ex-Presidente após o fim de sua jornada no mais alto cargo da República e às recentes discussões sobre a diminuição no número de parlamentares, que não atingiu os ex-mandatários.

Ao terceiro tópico, traz-se a Constituição Francesa e estuda-se o cargo conferido aos ex-presidentes da República como parte do Conselho Constitucional e as discussões sobre a legitimidade de tal função, visto que poucos ex-presidentes efetivamente assumiram tal cargo.

Na última parte, utiliza-se do Modelo dos Fluxos Múltiplos de Kingdon para analisar os fatores que, até o presente momento, impossibilitaram a aprovação das emendas constitucionais que intentavam criar cargos vitalícios para ex-presidentes no Brasil - demonstrando a ausência do fluxo político que permitisse a confluência de interesses para sua aprovação. Ao final, conclui-se que, apesar dos fundamentos apresentados quando da proposição das emendas constitucionais, os cargos que se buscavam criar tinham pouca relevância concreta, o que provavelmente colaborou para que não houvesse o encontro do fluxo político com os fluxos de problemas e de soluções.

2 SENADORES VITALÍCIOS

O Brasil, desde a sua emancipação, apresentou-se com um legislativo federal bicameral, dividido entre Câmara e Senado. A discussão sobre a composição de uma câmara baixa e uma câmara alta sempre esteve presente nas discussões da estruturação do Estado, até chegar-se à fórmula prescrita pela Constituição Federal de 1988. Ainda assim, os ímpetos de se buscar, por meio do Senado Federal, uma composição mais conservadora - quanto aos ímpetos populares e eleitorais - tramita cotidianamente no próprio Poder Legislativo (LIMA, 2022).

Uma das discussões notáveis é a proposição de cadeiras vitalícias para ex-presidentes da República. A primeira Constituição de um Brasil independente, outorgada em 1824, apresentava o Senado como uma casa em que todos seus membros seriam vitalícios (BRASIL, 1824). Sendo uma Constituição outorgada pelo então Imperador, centralizadora dos poderes e criadora do poder moderador, a eleição de senadores não era direta - do pleito

público, retirava-se uma lista tríplice, da qual o Imperador em exercício escolheria o vencedor da cadeira (art. 43), que ocuparia o cargo de maneira vitalícia (art. 40). Além dos eleitos pelo restrito voto popular da época, também eram senadores os príncipes herdeiros do Imperador - como a Princesa Isabel.

Com o golpe militar que derrubou a Monarquia, a Constituição brasileira subsequente (BRASIL, 1891) não apenas instituiu mandatos temporários para senadores (de nove anos, conforme art. 31) como trouxe aos congressistas sua inviolabilidade quanto aos discursos, opiniões e votos durante o mandato (art. 19), conferindo ao Legislativo uma independência que inexistia até então.

Ocorre que, mesmo tendo sido suplantado o cargo de senador vitalício desde a instituição da República, diversas tentativas foram feitas no sentido de reinstituir a vitaliciedade, ainda que com forma e escopo distintos, baseados na experiência de outros países e em um discurso de amadurecimento das instituições nacionais.

Em 1959, o Congresso Nacional discutia a conhecida como Emenda dos Conselheiros, que visava a criar os cargos de Conselheiros para os ex-presidentes após o final de seu mandato. Com apoio do então Presidente Juscelino Kubitschek, o Correio da Manhã estampou em sua capa matéria chamada O Preço da Impunidade, na qual afirmava a preocupação com as consequências práticas:

A partir desta emenda, a dignidade do cargo presidencial se poderá degradar em refúgio indevassável para os inescrupulosos, e para toda sorte de aventureiros, previamente garantidos contra os efeitos das leis que protegem a sociedade. Como presidentes, podem ser destituídos do cargo, havido por eleição e limitado no tempo, ressarcindo-se o eleitor do sufrágio enganoso. Mas como conselheiros, sem eleição, sem mandato e sem tempo? (...) A sanção popular se exerce através do voto, negando reeleição aos maus governantes. Quando os maus governantes não mais precisarem de votos, porque se pilharam vitalícios sem mandato popular, o povo só poderá aplicar-lhes a sanção do julgamento moral. (CORREIO DA MANHÃ, 1959, p. 1)

A proposta, porém, acabou obstruída pela atuação da UDN, com forte pressão da imprensa à época (BENEVIDES, 1981). Depois disso, as propostas voltaram a aparecer após a Constituição de 1988, com a redemocratização e uma perspectiva de buscar a continuidade do Estado diante das mudanças de governo.

Para além das tentativas de incluir o tema em discussões mais abrangentes, como a proposta de emenda do Deputado Federal Leonardo Picciani (MDB/RJ), em colocar o tema em discussão durante a votação da PEC 182/2007 na Câmara (PIOVESAN, 2015), houve algumas tentativas de estabelecer essa discussão em proposições próprias.

Dentre elas, em 2001, houve duas propostas que abarcavam tal intento. A PEC

461/2001 por iniciativa do então Deputado Federal Duílio Pisaneschi (PTB/SP), buscava simplesmente conceder o cargo de senador vitalício, sem direito ao voto, aos presidentes da república após o término de seu mandato. A criação do cargo justifica-se como “forma de retribuir os relevantíssimos serviços prestados à Nação no desempenho do mais alto cargo do Executivo nacional” (BRASIL, 2001, p. 3).

O outro projeto, anterior e mais restritivo, por iniciativa do Deputado Federal José Carlos Martinez (PTB/PR), a PEC 445/2001 visava a acrescentar ao art. 46 da Constituição Federal o §4º, concedendo aos ex-presidentes da república que tivessem concluído seus mandatos (após a promulgação da emenda) e estivessem em gozo de seus direitos políticos, o cargo de senadores vitalícios com todas as prerrogativas exceto o direito a voto.

O então deputado justifica a proposição pela necessidade de “revitalizar o Senado Federal”, já que seria “da maior relevância aproveitar os conhecimentos e a experiência dos primeiros mandatários em assuntos cruciais para a estabilidade e a própria sobrevivência do estado democrático como os submetidos à apreciação do Senado Federal” (BRASIL, 2001, p. 2). A proposta, apesar de contar com parecer positivo na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, acabou arquivada em 2007.

Neste mesmo ano, foi votada a Emenda Aglutinativa 56/2015, que tratava do cargo de senador vitalício, propondo o acréscimo do §5º-A ao art. 14 da Constituição Federal, e a modificação do *caput* do art. 46, acrescido dos §§ 4º e 5º - de redação original do então Senador Heráclito Fortes (DEM/PI), a PEC 344-A/2013, que visava inserir na PEC 344 (originalmente com objetivo de condicionar acesso de partidos políticos ao fundo partidário e ao uso gratuito do rádio e da televisão).

Segundo ela, os ex-Presidentes, assim que encerrados seus mandatos se tornariam senadores vitalícios, tornando-se inelegíveis. Nesse cargo, não teriam direito a voto no Parlamento e teriam atribuições que seriam definidas em lei complementar vindoura, o que representa grandes limitações quando comparados ao disposto na PEC 445/2001.

À época, houve grande discussão quanto à constitucionalidade de tal medida, e apesar do relatório positivo, a proposta foi rejeitada por 404 votos no Plenário da Câmara dos Deputados (PIOVESAN, 2015).

Em sua justificativa, o senador Heráclito Fortes (DEM/PI) justificava a necessidade de instituição do cargo de senador vitalício pela “experiência adquirida pelos ex-mandatários do País, em assuntos cruciais para a estabilidade e a própria sobrevivência da democracia.” (BRASIL, 2006, p. 02). Tal participação, com direito à participação nas discussões e na redação legislativa seria inspirada nas experiências semelhantes das democracias italiana e

francesa.

Proposta com a mesma previsão de criar o §4º no art. 46 da Constituição Federal, foi protocolada no Senado Federal, pelo então senador Gilvam Borges (PMDB/AP), ainda em 2006, por meio da PEC 18/2006, trazendo em sua justificativa que tal proposição encontraria “respaldo no direito comparado, relativamente ao papel que os ex-presidentes passam a desempenhar no contexto institucional de seus países, como ocorre na França e na Itália, dentre outros” (BRASIL, 2006b, p. 3), bem como na realidade política, visto que “os nossos ex-presidentes têm participado e obtido grande apoio nas suas eleições” (*ibidem*) posteriores ao fim de seu mandato presidencial.

Ainda em relação a potenciais cargos a serem ocupados por ex-presidentes, encontra-se a PEC 48/2011, com previsão distinta - buscando inseri-los no Conselho da República, órgão de assessoramento da Presidência. O Senador Ivo Cassol justifica: “Os ex-Presidentes da República, com toda experiência que acumularam no exercício de seus mandatos, podem oferecer relevantes contribuições para a definição dos destinos do país e para a manutenção da estabilidade das instituições democráticas” (BRASIL, 2011, p. 3).

Podemos sumarizar tais propostas no seguinte quadro:

Quadro 1 - As Propostas de Emenda Constitucional que conferem cargos aos ex-presidentes desde 1988

	PEC 461/2001	PEC 445/2001	PEC 18/2006	PEC 48/2011
Órgão do Proponente	Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados	Senado Federal	Senado Federal
Cargo conferido	Senador Vitalício	Senador Vitalício	Senador Vitalício	Conselheiro da República
Basta encerrar o mandato para alçar ao cargo?	Sim	Não	Não	Sim
Dá direito ao voto?	Não	Não	Não	N/A
Faz referência ao Direito Comparado?	Não	Não	Sim	Não
Se fiam na experiência dos ex-mandatários?	Não	Sim	Sim	Sim
Conferem o cargo como agradecimento?	Sim	Não	Não	Não

Fonte: Autoria própria.

Não sendo um expediente inovador, a discussão sobre o papel político-institucional

dos ex-ocupantes da cadeira presidencial no Brasil se presta a buscar conferir aos ex-mandatários um cargo de viés honorífico, visto que o senador vitalício poderia propor projetos de lei, poderia debatê-los no plenário, mas não poderia votar em nenhuma das três propostas pós-Constituição de 1988.

Embora possa se conferir o mérito continuísta pretendido pelos proponentes, ocorre que, não podendo votar, tais senadores também não poderiam compor as Comissões do Congresso, espaço nos quais são debatidas e aprimoradas as proposições de leis. Restaria a tais senadores, então, um papel consultivo no limbo do plenário, quando as ideias e proposições já foram estabelecidas de tal modo que qualquer contribuição que pudessem aferir, pela suposta experiência que lhes confere Cassol (BRASIL, 2011, p. 3), se encontraria mergulhada nas sugestões dos outros representantes da Casa.

Com essa perspectiva, passa este artigo à análise de como se dá a experiência italiana e francesa, citadas por Borges quando da proposição da PEC 18/2006, que atualmente foi retratada na mídia (ROMANO, 2022; KERTZMAN, 2022; LIMA, 2022; KNEIPP, 2022) como parte dos debates de corredor nas movimentações sobre as eleições de 2022.

3 A EXPERIÊNCIA ITALIANA

Em seu art. 59, a Constituição Italiana prevê dois tipos de senadores vitalícios - aqueles, em número máximo de cinco, nomeados pelo Presidente da República e os ex-presidentes cujo mandato eletivo foi encerrado (os *senatori di diritto e a vita*). Afirma o texto constitucional:

É senador por direito pela vida, salvo renuncie, o ex-Presidente da República. O Presidente da República pode nomear cinco cidadãos que tenham ilustrado sua pátria por destacados méritos nos domínios social, científico, artístico e literário. (ITÁLIA, 1947, np.)¹

Conforme as transcrições da Assembleia Constituinte italiana, tais instituições tinham como fundamento uma inspiração iluminista quanto às figuras notáveis, conforme palavras do proponente Alberti Antonio:

A razão prática - porque existe a razão prática - que me impeliu ou sugeriu a proposta desta emenda é outra: garantir que os mais elevados, os gênios tutelares da Pátria (permita-me a incursão muito fugaz em linguagem retórica) a tribuna que eles não têm, que eles não têm mais. Precisamos de um canto luminoso onde eles possam ser colocados e onde as multidões possam sempre vê-los (...) Em qualquer caso, sempre é benéfico para todos os institutos ter o auxílio da sabedoria e do

¹ Tradução livre. Texto original: “Articolo 59 E' senatore di diritto e a vita, salvo rinunzia, chi è stato Presidente della Repubblica. Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario”.

conhecimento. (ASSEMBLEA COSTITUENTE, 1947, np.)²

Vê-se que o intento das nomeações de senadores vitalícios pelo Presidente tem como objetivo formar um pequeno grupo (não grande demais para permitir que o Executivo sequestre o Legislativo) cuja nomeação teria como fim o suporte e direcionamento no processo legislativo.

Por outro lado, a também proposta por Alberti Antonio nomeação de ex-Presidentes tinha outros fundamentos e objetivos. Afirma a sua redação original dada pelo proponente:

Os ex-presidentes da República são senadores de direito e vitalícios.
O ex-primeiro-ministro e os ex-presidentes das assembleias legislativas, que exerceram funções há pelo menos um ano, ainda que não de forma contínua, também são senadores de direito e vitalícios.
Este direito pode ser renunciado, desde que a renúncia seja feita antes da assinatura do decreto de nomeação pelo Chefe do Estado. (ASSEMBLEA COSTITUENTE, 1947, np.)³

Em seu ideário original, a proposta abarcaria, portanto, os personagens mais proeminentes da política nacional após o encerramento de seus mandatos. Para essa escolha, justifica:

Dizemos que não só essas pessoas deveriam ter esta vaga no Senado, em homenagem à sua autoridade, que é basicamente um conceito nada incompatível com a democracia, mas também porque deveriam entrar ali para representar a continuidade da vida nacional (...)
Escreveu um grande representante da ideia democrática: ‘A soberania popular exprime-se através de uma série de atos únicos relativos ao momento presente, enquanto a vida da nação e do Estado se desenvolve indefinidamente no tempo. Uma grande árvore, já foi dito, que aprofunda suas raízes no passado e estende seus galhos para o futuro. Acima do princípio da soberania popular está o princípio da solidariedade, ainda mais amplo e harmonioso, que une as gerações que existiram àquelas que são e às que existirão’. (ASSEMBLEA COSTITUENTE, 1947, n/p)⁴

² Tradução livre. Texto original: “La ragione pratica — perché c'è la ragione pratica — che mi ha spinto o che mi ha suggerito la proposta di questo emendamento è un'altra: assicurare ai sommi, ai geni tutelari della Patria (consentitemi la fugacissima scorribanda nel linguaggio retorico) una tribuna che essi non hanno, che non hanno più. Occorre un angolo luminoso in cui si possa collocarli e dove le moltitudini possano sempre vederli (...) Ad ogni modo, giova sempre a tutti gli istituti avere l'assistenza della sapienza e della saggezza.”

³ Tradução livre. Texto original: “Sono senatori di diritto e a vita gli ex-Presidenti della Repubblica. Sono pure senatori di diritto e a vita gli ex Presidenti del Consiglio e gli ex Presidenti delle Assemblee legislative, i quali abbiano coperto la carica almeno per un anno anche se non continuativamente. A tale diritto si può rinunciare, purché la rinunzia sia fatta prima della firma del decreto di nomina da parte del Capo dello Stato.”

⁴ Tradução livre. Texto original: “Noi diciamo che non soltanto dovrebbe essere conferito questo seggio in Senato a questi personaggi, in omaggio alla loro autorità, che in fondo è un concetto tutt'altro che incompatibile con la democrazia, ma anche perché essi dovrebbero andare là dentro a rappresentare la continuità della vita nazionale. (...) Un grande rappresentante della idea democratica ha scritto: ‘La sovranità popolare si estrinseca attraverso una serie di singoli atti che riguardano il momento attuale, mentre la vita della Nazione e dello Stato si svolge indefinitivamente nel tempo. Un grande albero, si è detto, che profonda le sue radici nel passato e protende i rami nell'avvenire. Al di sopra del principio della sovranità popolare sta quello ancora più vasto e più armonico della solidarietà, il quale stringe insieme le generazioni che furono a quelle che sono ed a quelle che saranno’.”

O papel singular desses senadores vitalícios seria, portanto, o de manutenção de um projeto de nação que estaria sendo construído, buscando pela influência desses ex-mandatários, suavizar reformas advindas de mudanças de gestão, como parte da transição política. Pode-se perceber tal caráter quando Condorelli Orazio defende a inclusão de pessoas em outros cargos para ocuparem vagas no Senado por força da lei:

Se, por outro lado, se somam personalidades eminentes, que são indicadas e escolhidas de forma diferente do sistema eletivo, damos a esta Câmara um caráter diferente: aquele caráter de controle e fiscalização das leis, que salva verdadeiramente e totalmente o princípio democrático, porque a direção política do Estado e do Governo, da política ficará justamente na Câmara dos Deputados e o Senado cumprirá a dura função de controle e fiscalização das leis... (ASSEMBLEA COSTITUENTE, 1947, n/p)⁵

Ainda nessa perspectiva e buscando exemplificar o caráter continuísta e democrático da vitaliciedade dos ex-mandatários, Nitti Saverio, também constituinte, que propusera a condução apenas de ex-presidentes e primeiros-ministros, sem considerar outros cargos ou os notáveis assinalados por Alberti, afirma:

Portanto, quando falo sobre o ex-primeiro-ministro, quero dizer antes e depois; claro, excluindo aqueles que foram primeiro-ministro durante um regime excepcional. Esses não são discutidos. (ASSEMBLEA COSTITUENTE, 1947, n/p)⁶

Schettino (2016) aponta que a presença dos ex-presidentes da república no Senado com cadeira vitalícia é tradição da instituição do senado quando da monarquia italiana, considerando o chefe de Estado como uma figura que representa a unidade nacional. Na produção acadêmica e jornalística italiana, o fato de ex-presidentes tornarem-se senadores não merece muita atenção - ao contrário dos senadores vitalícios nomeados, cuja interpretação foi sendo limitada pelo tempo e ainda é bastante controversa (MACCHIAVELLO, 2013).

4 A EXPERIÊNCIA FRANCESA

No caso francês, os ex-presidentes são membros vitalícios não do Senado, mas de um outro órgão: o Conselho Constitucional, conforme art. 56 da Constituição francesa: “Para

⁵ Tradução livre. Texto original “Se invece voi gli aggiungete delle personalità eminenti, che siano nominate e scelte in modo diverso che col sistema elettivo, voi imprimete a questa Camera un carattere diverso: quel carattere di controllo e di supervisione delle leggi, che veramente salva totalmente il principio democratico, perché la direzione politica dello Stato e del Governo, della politica rimarrà proprio alla Camera dei deputati ed il Senato adempirà alla durissima funzione di controllo e supervisione delle leggi...”

⁶ Tradução livre. Texto original: “Quindi, quando io parlo di ex Presidenti del Consiglio, voglio dire prima e dopo; naturalmente, escludendo quelli che furono Presidenti del Consiglio durante un regime eccezionale. Di quelli non si discute.”

além dos nove membros acima previstos, os ex-Presidentes da República são membros ex officio vitalícios do Conselho Constitucional”⁷ (FRANÇA, 1958, n/p). Segundo Pereira (2012, p. 12), tal Conselho é:

órgão de conotação política, ao qual foi atribuído, além de outras funções, o exercício da jurisdição constitucional, manifestando-se, principalmente, por meio do controle preventivo de constitucionalidade das leis.

Esse papel de controle de constitucionalidade das leis, com poder de veto às proposições legislativas aprovadas no Legislativo, bem como seu papel nas eleições nacionais francesas distancia-se muito do cotidiano parlamentar dos ex-presidentes italianos, tratando-se o Conselho Constitucional de órgão jurisdicional *sui generis* cuja função, conforme afirma Moraes (2000, p. 147): “primeira é eminentemente política, quando realiza o controle preventivo de constitucionalidade, durante o processo legislativo; enquanto a segunda é a função jurídica – *judicial review* –, ao exercer o controle repressivo de constitucionalidade”.

Luchaire (1980, p. 19), porém, traz o contexto da Assembleia Constituinte francesa, demonstrando que havia uma insatisfação com a proeminência do Poder Legislativo no espaço público, sendo então

... o objetivo dos constituintes de 1958 não era de forma alguma estabelecer um controle geral da constitucionalidade dos atos dos poderes públicos; nem era para garantir os direitos e liberdades dos cidadãos; a criação do Conselho explica-se pelo espírito geral da Constituição de 1958; esta proposta para fortalecer o Executivo em detrimento do Parlamento.⁸

Ainda assim, Favoreu (1994, p. 102) aponta que “...hasta ahora no han asistido miembros de derecho a las sesiones del Consejo constitucional, salvo de 1959 a 1962. Desde este último año hasta 1992, el Consejo constitucional ha estado compuesto por nueve jueces nombrados” - o que pode ser fruto de sua composição (segundo o autor, mais de 80% de todos os membros do Conselho tinham formação jurídica para atuar na magistratura) ou do desinteresse nos ônus de assunção de tal cargo.

É neste último sentido que conclui Rousseau (2004, p. 91) ao afirmar que “Se era intenção [do constituinte] levar os antigos presidentes da República à reforma política e ao silêncio para favorecer o exercício do poder pelos seus sucessores, tal intenção fracassou”.

⁷ Tradução livre. Texto original: “En sus des neuf membres prévus ci-dessus, font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel les anciens Présidents de la République.”

⁸ Tradução livre. Texto original: “l’objectif des constituants de 1958 n’était nullement d’établir un contrôle général de la constitutionnalité des actes des pouvoirs publics; il n’était pas non plus de garantir les droits et libertés des citoyens; la création du Conseil s’explique par l’esprit général de la Constitution de 1958; celle-ci se proposait de renforcer l’Exécutif au détriment du Parlement.”

Tanto fracassou que, discussões sobre a possibilidade de que os ex-presidentes deixassem de fazer parte do órgão para se tornarem senadores vitalícios, tal qual na Itália, são assunto recorrente na doutrina e no Parlamento, como afirma Bon (p. 66):

... os ex-Presidentes da República que, especialmente se considerarem que ainda têm uma carreira política pela frente, podem se sentir incomodados no Conselho e dificultar o próprio Conselho (de tal sorte que talvez seja mais conveniente nomeá-los, como foi proposto, senadores irremovíveis)⁹.

A preocupação com a participação de ex-presidentes no órgão supremo do controle de constitucionalidade francês encontra-se no extremo oposto da fundamentação italiana para que eles se tornassem senadores vitalícios - a belicosidade da política atual:

Para assegurar a consistência e estabilidade na composição do Conselho Constitucional, afigura-se agora necessário suprimir a disposição do artigo 56 da Constituição segundo a qual “para além dos nove membros ... os ex-Presidentes da República”. Esta estranheza constitucional, que se diz ter sido introduzida em benefício do último presidente da IVªA République René Coty já não existe hoje. Traria, pela modificação brutal e incontrolável das maiorias dentro do Conselho, desordem e imprevisibilidade absoluta. Podemos seriamente imaginar o Sr. Giscard d'Estaing vindo sentar-se para verificar a compatibilidade com a Constituição do futuro “tratado constitucional” da Comunidade, do qual ele foi o iniciador durante a Convenção Europeia a que atualmente preside? Aqui, novamente, devemos evitar misturar gêneros. (DRAGO, 2003, p.77)¹⁰

Na França, ao contrário da Itália, a assunção de tal cargo não é natural no seio social, é objeto de várias tentativas de mudança e, inclusive, sua reforma é promessa de campanhas presidenciais (JAN; PLUEN, 2016).

5 O SENADOR VITALÍCIO BRASILEIRO ENTRE REFERÊNCIAS E NEGOCIAÇÕES

Para compreender os pressupostos que viabilizam a discussão da proposta de conferir

⁹ Tradução livre. Texto original: “... les anciens Présidents de la République qui, surtout s'ils estiment avoir encore devant eux une carrière politique, peuvent se sentir gênés au sein du Conseil et gêner le Conseil lui-même (de telle sorte qu'il serait plus opportun de les nommer, comme cela a été proposé, sénateurs inamovibles)”

¹⁰ Tradução livre. Texto original: “Afin d'assurer cohérence et stabilité à la composition du Conseil constitutionnel, il apparaît aujourd'hui nécessaire de supprimer la disposition de l'article 56 de la Constitution selon laquelle « en sus des neuf membres..., font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel les anciens présidents de la République ». Cette bizarrerie constitutionnelle, dont on dit qu'elle aurait été introduite au profit du dernier président de la IVe République René Coty, n'a plus lieu d'être aujourd'hui. Elle apporterait, par la modification brutale et incontrôlable des majorités au sein du Conseil, trouble et imprévisibilité absolue. Imagine-t-on sérieusement M. Giscard d'Estaing venir siéger pour vérifier la compatibilité avec la Constitution du futur “traité constitutionnel” communautaire dont il aura été l'initiateur lors de la Convention européenne qu'il préside actuellement? Là encore, il faut éviter le mélange des genres.”

cargos vitalícios a ex-presidentes, é necessário ir além das próprias proposições. Kingdon (2011), por meio de seu modelo dos múltiplos fluxos, ensina que as mudanças de políticas públicas - e a organização e composição do Senado passa por políticas públicas - são dependentes do encontro de três elementos: os problemas, as potenciais soluções e de políticas.

As demandas sociais existem em suas prioridades, e as proposições legislativas encontram-se em tramitação até o momento em que se abre uma janela de oportunidade, janela esta que pode se dar de diversas formas. Exemplifica Kingdon (2011, p. 166-167):

Em 1965-1966, por exemplo, o aparecimento de congressistas democratas mais liberais no Congresso, resultantes do desastre de Goldwater [N. A. que dividiu o partido republicano em uma cruzada de extrema direita] abriu uma janela para a administração [do presidente] Johnson que resultou na promulgação do Medicare [N.A. política pública de saúde financiada pela previdência dos Estados Unidos], Medicaid [N.A. política pública de saúde financiada conjuntamente pelo Governo Federal e Estados dos Estados Unidos], o programa de pobreza, auxílio educacional e todos outros programas e iniciativas da Johnson's Great Society.¹¹

Dessa forma, quando se abre uma janela de oportunidades, revela-se um espectro possível de soluções e modificações possíveis e em discussão. Dessa forma, é possível se utilizar dos modelos de fluxos múltiplos para compreender o contexto (inclusive de poder) de tais proposições (e os elementos determinantes para que estas não vingassem).

Assim, concebem-se três fluxos paralelos, que, em determinados momentos se encontram. No fluxo de problemas, há questões que demandam solução e que precisam ser tratadas. Nesse sentido, o problema posto trata da influência e da atividade dos ex-presidentes após o cargo.

Como nas discussões da Assembleia Constituinte italiana, o ex-Chefe de Estado (*Capo dello stato*) é uma figura à qual se deve respeito, e a inserção no pleito eleitoral traz diversas preocupações quanto ao seu próprio mandato, da mesma ordem que o instituto da reeleição (conforme desenvolvido por BANHOS, 2018), potencializando o uso do mandato presidencial como uma ferramenta pessoal de manutenção do mandatário na vida pública em pleitos eleitorais futuros.

No Brasil, quando não incentivadas pelo próprio mandatário em benefício próprio (como no caso de Juscelino Kubitschek), as proposições são colocadas em debate público

¹¹ Tradução livre. Texto original: "In 1965-66, for instance, the fortuitous appearance of extra liberal Democratic seats in Congress brought about by the Goldwater debacle opened a window for the Johnson administration that resulted in the enactment of Medicare, Medicaid, the poverty program, aid to education, and all of the other programs collected into Johnson's Great Society initiatives."

como instrumento para influenciar o mandatário a não concorrer no próximo pleito eleitoral.

Assim, em 2021, a criação do cargo surge como promessa de garantir o foro por prerrogativa de função (PAPO DE POLÍTICA, 2021) de um mandatário. Em 2002, o objetivo era limitar a futura influência de um mandatário cuja reeleição (ou participação no pleito) pudesse ser prejudicial aos interesses de que o propôs (CAVALCANTI, 2021). Em 2015, por outro lado, surge como tentativa de conciliar Executivo e Legislativo federal (*ibidem*).

O segundo fluxo do modelo de Kingdon é das possíveis soluções, ainda em âmbito teórico, que se traduzem nas proposições desenhadas. Do encontro destes dois fluxos (de problemas e de soluções), surge a janela de problemas, nas quais há discussões sobre o tema, há a proposição de potenciais soluções, mas não há viabilidade para a modificação do *status quo* - janela esta que foi aberta na década de 1950 e na década de 2000, mas sem o encontro do terceiro e último fluxo: o fluxo político.

A dimensão do fluxo político inclui a prática do poder político para que uma das soluções possíveis seja implementada, ou seja, as coalizões e negociações que viabilizariam a aprovação das aventadas soluções - incluindo a conjunção dos interesses dos membros do legislativo e do executivo federal. No caso em cena, não houve ainda o encontro dos três fluxos supracitados, permanecendo as proposições apenas nos arquivos do Congresso Nacional, arquivadas ao fim da janela de problemas.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho iniciou com um retrospecto da figura do senador vitalício no Brasil, mencionando o surgimento do Senado durante o Brasil Império, em que o cargo de senador era vitalício, após nomeação imperial, até as últimas proposições de se criar uma categoria de senadores vitalícios para albergar os ex-presidentes da República, em suas especificidades.

Posteriormente, buscou-se trazer em paralelo as vivências de cargos vitalícios nos quais os textos legislativos se apoiavam para sustentar a sua proposta. Ocorre, porém, que tanto na Itália (onde os senadores vitalícios têm direito à voto no Senado) quanto na França (onde os ex-presidentes não vão ao Senado, mas sim ao Conselho Constitucional), são raros os ex-mandatários que aceitam tal papel, pelas limitações que ele lhes impõe.

Ao fim, analisaram-se tais proposições em períodos democráticos brasileiros pelo modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon, verificando a ausência do fluxo político no encontro

dos fluxos de problemas e de soluções; o que gerou uma janela de problemas e, posteriormente, em consequência, o arquivamento das proposições analisadas.

Ainda é fundamental nas proposições realizadas que o senador vitalício não tenha direito ao voto, o que limita radicalmente a sua esfera de atuação (e o interesse dos mandatários em tal cargo) - reduzindo a função dos ex-presidentes a de compor um órgão consultivo e facultativo no Legislativo, com importância talvez menor que a atual condição de ex-presidentes lhes confira popularmente.

Porém, é patente que o cargo de senador vitalício não corresponde às honrarias pressupostas nas proposições nem se apoia nas experiências italiana ou francesa, em que há um poder de fato a ser exercido.

É possível que seja exatamente a ausência de poder no cargo proposto que impeça o encontro do fluxo político e gere o arquivamento das proposições, pelo desinteresse político dos mandatários (cuja única exceção se deu pelo noticiado interesse do então presidente Juscelino Kubitschek em sua aprovação - mas que foi arquivada pelo repúdio do legislativo). Para comprovar tal hipótese, no entanto, seria necessária a realização de pesquisas de campo com membros da burocracia do legislativo e do executivo federal.

REFERÊNCIAS

BANHOS, Pedro P de A. A reeleição no presidencialismo brasileiro. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. DOI: 10.11606/D.2.2019.tde-31072020-134345. Acesso em: 10 nov. 2021.

BENEVIDES, Maria V. M. **A UDN e o udenismo: ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

BON, Pierre. Le Conseil Constitutionnel français et le modele des Cours Constitutionnelles europeennes. **Revista Española de Derecho Constitucional**, Madri, v. 32, p. 45-72, 1991. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/24880354>>. Acesso em: 03 nov. 2021.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm. Acesso em: 03 nov. 2021.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 03 nov. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 461/2001**. Proíbe

a reeleição para Presidente da República, Governador de Estado e Prefeito, estabelece mandato de cinco anos para cargos executivos e legislativos e torna os Presidentes da República, após o término de seu mandato, Senadores vitalícios, sem direito a voto. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=42375>. Acesso em: 04 nov. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 445/2001**. Da nova redação ao art. 46 da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=37154>. Acesso em: 03 nov. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2006**. Da nova redação ao art. 46 e acrescenta artigo às disposições transitórias. Brasília: Senado Federal, 2006b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3659482&ts=1630421616780&disposition=inline>. Acesso em: 04 nov. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 48/2011**. Altera a redação dos arts. 84 e 89 e acrescenta o art. 90-A à Constituição da República, para modificar a composição e as atribuições do Conselho da República. Brasília: Senado Federal, 2011. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4440169&ts=1630409254021&disposition=inline>. Acesso em: 04 nov. 2021.

CAVALCANTI, Igor. Senador vitalício: os impactos da proposta rejeitada no passado que o Centrão quer emplacar em 2021. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 2021. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/senador-vitalicio-os-impactos-da-proposta-rejeitada-no-passado-que-o-centrao-quer-emplacar-em-2021-1.3157400>. Acesso em: 16 nov. 2021.

DRAGO, Guillaume. Réformer le Conseil constitutionnel?, **Pouvoirs**, Paris, v. 105, n. 2, p. 73-87, 2003. Disponível em: <https://www.revue-pouvoirs.fr/Reformer-le-Conseil.html>. Acesso em: 03 nov. 2021.

FAVOREU, Louis. **Los tribunales constitucionales**. Barcelona: Ariel, 1994.

FRANÇA. Constituição (1958). **La constitution du 4 octobre 1958**. Paris, 1958. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>. Acesso em: 03 nov. 2021.

ITALIA. Assembleia Constituinte. **Le discussioni alla Costituente**. Archivio storico della Camera dei Deputati, s/d. Disponível em: <https://www.nascitacostituzione.it/>. Acesso em: 03 nov. 2021.

ITÁLIA. Constituição (1947). **Costituzione della Repubblica Italiana**. Roma, 1947. Disponível em: <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione>. Acesso em: 03 nov. 2021.

JAN, Pascal; PLUEN, Olivier. Les anciens présidents de la République, membres de droit du Conseil constitutionnel : un anachronisme bien vivant. **Actu Juridique**, Paris, 2016.

Disponível em: <https://www.actu-juridique.fr/constitutionnel/les-anciens-presidents-de-la-republique-membres-de-droit-du-conseil-constitutionnel-un-anachronisme-bien-vivant/>. Acesso em: 09 nov. 2021.

KERTZMAN, Ricardo. Aliados querem tornar Bolsonaro senador vitalício, para escapar da Justiça. **Istoé** [online], 2022. Disponível em: <https://istoe.com.br/aliados-querem-tornar-bolsonaro-senador-vitalicio-para-escapar-da-justica/>. Acesso em: 01 set. 2022.

KNEIPP, João C. 'Não estou interessado', diz Bolsonaro sobre cargo de 'senador vitalício'. **Yahoo! Notícias** [online], 2022. Disponível em: <https://br.noticias.yahoo.com/nao-estou-interessado-diz-bolsonaro-sobre-cargo-de-senador-vitalicio-001506334.html>. Acesso em: 01 set. 2022.

LIMA, Wilson. Congresso já discutiu PEC sobre “senador vitalício”; texto nunca passou das comissões. **O antagônista** [online], 2022. Disponível em: <https://oantagonista.uol.com.br/brasil/congresso-ja-discutiu-pec-sobre-senador-vitalicio-texto-nunca-passou-das-comissoes/>. Acesso em: 01 set. 2022.

LUCHAIRE, François. **Le conseil constitutionnel**. Economica: Paris, 1980.

MORAES, Alexandre de. **Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais: garantia suprema da constituição**. São Paulo: Atlas, 2000.

MACCHIAVELLO, A. Il problema del bicameralismo e le origini del senato. Il dibattito in assemblea costituente. **Studi Urbinati, A - Scienze giuridiche, politiche ed economiche**, [S. l.], v. 62, n. 1-2, p. 169–190, 2013. DOI: 10.14276/1825-1676.142. Acesso em: 09 nov 2021.

PAPO DE POLÍTICA 85: Operação Blindagem. Natuza Nery, Julia Duailibi e Andréia Sadi. Rio de Janeiro: Globonews, 29 out. 2021. **Podcast**. Disponível em: <https://g1.globo.com/globonews/podcast/papo-de-politica/noticia/2021/10/29/papo-de-politica-85-operacao-blindagem.ghtml>. Acesso em: 16 nov. 2021.

PEREIRA, Bruno C. P. A. Apontamentos sobre o papel do Conselho Constitucional na consolidação do sistema francês de justiça constitucional. **Revista da Faculdade de Direito de Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 28, n. 2, p. 7-30, 2012. Disponível em: <https://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/a7eb4c72a35bb344d9a9627fd9229c44.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2021.

PIOVESAN, Eduardo. Rejeitado cargo de senador vitalício para ex-presidentes da República. **Agência Câmara**, 16 jun. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/462045-rejeitado-cargo-de-senador-vitalicio-para-ex-presidentes-da-republica>. Acesso em: 03 nov. 2021.

ROUSSEAU, Dominique. Do Conselho Constitucional ao Tribunal Constitucional?. **Direito Público**, São Paulo, v. 1, n. 03, p. 89-98, 2004. Disponível em: <https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/view/1389/857>. Acesso em: 03 nov. 2021.

SCHETTINO, Stefania. La nomina presidenziale dei senatori tra criticità e incongruenze. Alcune osservazioni. **Diritti fondamentali**, Sora, v. 2, p. 1-8, 2016. Disponível em: <http://dirittifondamentali.it/2016/12/02/la-nomina-presidenziale-dei-senatori-tra-criticita-e->

DOS SANTOS, I.G.D.G. De Kubitschek a Bolsonaro: as propostas de funções vitalícias para ex-presidentes no Brasil frente aos cargos na Itália e França

incongruenze-alcune-osservazioni/. Acesso em: 03 nov.. 2021.

SEM AUTOR. O preço da impunidade. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 23 de jul. de 1959. Capa. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842_06&pagfis=108583&url=http://memoria.bn.br/docreader#. Acesso em: 03 nov. 2021.