

A regulamentação da atuação, dos direitos e dos benefícios de ex-presidentes da República em perspectiva comparada

RICARDO JOSÉ PEREIRA RODRIGUES

Sumário

1. Introdução.
2. Padrões de regulamentação.
3. A experiência de países selecionados.
 - 3.1. África do Sul.
 - 3.2. Chile.
 - 3.3. Estados Unidos.
 - 3.4. França.
4. Os direitos assegurados a ex-presidentes no Brasil.
5. Considerações finais.

1. Introdução

A alternância no poder figura tanto como uma das características definidoras das democracias contemporâneas quanto como uma de suas condições legitimadoras. A competição pela liderança política, componente central da teoria democrática postulada por Schumpeter (2008), pressupõe essa alternância. É também o caso da teoria da Poliarquia, defendida por Dahl (2005). Segundo essas teorias, um sistema de governo somente pode ser considerado democrático se, de fato, indivíduos e partidos que se encontrem na oposição desfrutem, pelo menos no médio e longo prazos, de reais condições para se tornarem situação. Przeworski, Alvarez, Cheibub e Limongi (1996) afirmam que as disputas eleitorais ocorrem com legitimidade quando existe uma oposição que tem alguma possibilidade de chegar ao governo. Para eles, "a alternância no poder constitui uma evidência *prima facie* da disputa" (CHEIBUB, 1996, p. 51). Poder-se-ia acrescentar a essa afirmação que tal alternância também constitui evidência da lisura da disputa eleitoral.

Na maioria das vezes, os teóricos da democracia optam por abordar a disputa eleitoral e a alternância exclusivamente sob a perspectiva dos

Ricardo José Pereira Rodrigues é mestre em Ciência Política pela UFPE e doutor em Ciência Política pela State University of New York. É consultor legislativo da Câmara dos Deputados.

vitoriosos. A literatura na ciência política tem defendido como um padrão para suas teorias a premissa de que os políticos almejam a continuidade em seus cargos. Este é o caso de Downs (1957) e de Mayhew (1974), entre muitos outros teóricos. Tais teorias, fundamentadas na abordagem da escolha racional, pressupõem que os políticos têm como principal motivação a reeleição e a continuidade do exercício de seus cargos eletivos.

Assim, a teoria democrática tem-se centrado na ascensão de políticos ao poder em decorrência de eleições e em seus esforços para permanecer em seus cargos eletivos. Muito pouco ou quase nada se tem teorizado com relação aos que deixam seus cargos eletivos, tenham sido eles derrotados ou não.

Entretanto, a aceitação da derrota em eleições é uma premissa central do processo democrático. Como Lipset (1996, p. 26) observa, “as normas democráticas requerem a condescendência de se aceitar a derrota política: deixar o cargo após perder uma eleição, seguir regras mesmo quando estas funcionam contra seu próprio interesse”. Não se trata de uma premissa trivial. Para Anderson (2010, p. 65), a solidez de uma democracia depende, de fato, “da boa vontade de seus mais fieis seguidores em abandonar seus cargos”.

A dependência da robustez da democracia na aceitação, por parte de detentores de cargo eletivo, de que terão que, eventualmente, deixar seus cargos, perdura mesmo nos casos em que cabe aos políticos abandonar seus postos em razão de uma legislação que impõe limites para a duração de seus mandatos. A democracia exige desses indivíduos a complacência de abdicar o poder inerente ao cargo em prol do respeito às regras do processo democrático.

Nas democracias presidencialistas, essa questão ganha redobrada importância na medida que a presidência, ou seja, o cargo que os ex-presidentes têm que deixar depois de cumprido um determinado número de mandatos, vem adquirindo maiores atribuições e prerrogativas. Em primeiro lugar, os presidentes são os chefes de um dos Poderes da República, e, devido a previsões constitucionais, competem-lhe importantes prerrogativas na condução da vida pública de seus países, inclusive a de estarem à frente de grandes máquinas administrativas que caracterizam o Estado moderno. Segundo, os presidentes ocupam cargos de inquestionável liderança nacional. Diferentemente de deputados ou senadores, que recebem votos de um eleitorado estadual, o presidente da República é eleito com votos de eleitores de todo o país. Por essa razão, como observa Dahl (1956, p. 141), o presidente pode arrogar para si, como, de fato, frequentemente o faz, a condição de “ser o único representante da maioria nacional em todo o sistema constitucional”. Em terceiro lugar, inúmeras delegações de poderes realizadas pelos Congressos nas democracias

mais tradicionais, como os Estados Unidos, ou inseridas diretamente na Constituição, no caso de democracias mais recentes, como o Brasil, têm aumentado o poder discricionário de presidentes e, com isso, ampliado a influência dos chefes do Executivo. Ao descrever o caso norte-americano, Lowi (1985, p. 6) comenta que

“a cada novo programa aprovado pelo Congresso, em harmonia com o compromisso de expandir o governo, delegava-se ao Poder Executivo sua implementação. Essas leis foram deliberadamente redigidas em linguagem vaga para fornecer à administração e, por conseguinte, ao presidente, a maior discrição possível na formulação das políticas e na decisão sobre quando seria do interesse público implementá-las”.

Em resumo, os ex-presidentes deixam cargos de inquestionável liderança nacional, nos quais estiveram à frente de toda a máquina administrativa federal e detiveram a posse de recursos e prerrogativas que lhes davam excepcional influência na formulação de políticas públicas. Para alguns, inclusive, a experiência adquirida na presidência constitui um recurso de caráter nacional que não deveria ser desperdiçado. Segundo Anderson (2010, p. 67), “os impulsos que os conduziram à política e ao serviço público não desaparecem com a aposentadoria, nem as habilidades adquiridas no exercício do cargo”.

Assim, embora a alternância na política constitua um elemento crucial do processo democrático, a alternância na presidência pode ensejar um desperdício de recursos informacionais para a sociedade. Por esse motivo, várias democracias presidencialistas adotam legislação voltada para calibrar a saída de seus ex-chefes do Poder Executivo de forma a maximizar os benefícios da alternância no cargo para a democracia e reduzir possíveis danos que poderiam ser causados ao sistema político pelo ostracismo

de experientes ex-líderes que conhecem em profundidade seus respectivos Estados.

O presente estudo apresenta um levantamento das práticas e legislações que tratam dos direitos assegurados a ex-presidentes da República. O objetivo do trabalho é analisar como diferentes países presidencialistas abordam a matéria, examinando os padrões de similaridade e diferenças entre os tratamentos legais que cada país oferece a seus ex-presidentes. Além do Brasil, o estudo analisa as práticas empregadas pelos Estados Unidos, França, Chile e África do Sul.

2. Padrões de regulamentação

Não há padrão único de regulamentação dos direitos, dos benefícios e da atuação de ex-presidentes da República nos diversos países com regime de governo presidencialista. A variação recai sobre o enfoque específico escolhido pelos legisladores para normatizar diferentes aspectos dos direitos de seus ex-presidentes.

A legislação comparada sobre o tema aponta para a existência de quatro tipos de normas que regulamentam a atuação e os direitos de ex-presidentes. Há normas que concedem pensões a ex-presidentes; normas que garantem a segurança de ex-presidentes e suas famílias; normas que asseguram a ex-presidentes o serviço de assessoria de um determinado número de funcionários públicos e normas que conferem a ex-presidentes assentos vitalícios em instituições legislativas ou conselhos de Estado. Em geral, os países presidencialistas adotam fórmulas normativas que reúnem duas ou mais dessas normas para regulamentar os direitos e a atuação de seus ex-presidentes.

A maioria dos países pesquisados possui legislação destinada a conceder pensão aos seus ex-presidentes. Em alguns casos, a pensão é paga sem quaisquer condicionantes. Nou-

tos, o ex-presidente somente tem direito ao benefício se não ocupar outros cargos públicos remunerados.

Há países em que a concessão do benefício depende do tempo no qual o ex-presidente esteve no exercício da presidência. Em alguns casos, somente é concedido o benefício a ex-presidentes que tenham exercido pelo menos um mandato inteiro. Em outros casos, a legislação permite que o ex-presidente receba uma pensão independente do tempo de sua gestão à frente do Poder Executivo.

Em todos os países onde se instituiu uma pensão para os ex-presidentes, o argumento empregado para justificar o benefício, na forma da lei, fundamenta-se na manutenção da dignidade oficial dos antigos ocupantes do mais alto cargo executivo da nação. Nos Estados Unidos, consta que foram as sérias dificuldades materiais enfrentadas por Harry Truman após deixar a Casa Branca que motivaram o Congresso a instituir uma pensão para os ex-presidente norte-americanos (GINSBERG, 2013, p. 1). Anderson (2010) relata que semelhante situação estimulou os parlamentares na Polônia a instituir uma pensão para os ex-presidentes. Segundo ela, “quando findou os três meses de indenização a que teve direito após deixar o cargo em 1996, o ex-presidente Lech Walesa apareceu no estaleiro de Gdansk para pedir de volta seu antigo emprego de eletricista”. Ao tomar conhecimento do fato, “o Parlamento polonês rapidamente aprovou uma lei concedendo uma pensão para seus ex-presidentes” (ANDERSON, 2010, p. 68).

Outro benefício para ex-presidentes muito comum nos países presidencialistas é a garantia de segurança para o antigo titular do Poder Executivo federal. Alguns países concedem esse benefício exclusivamente aos ex-presidentes, outros estendem o direito a seus dependentes próximos. Nos Estados Unidos, por exemplo,

o benefício é executado pelo Serviço Secreto norte-americano, dando continuidade à segurança realizada durante o mandato presidencial. Além disso, o benefício é estendido a esposas e filhos até a idade de 16 anos. Na França, por sua vez, o serviço é limitado a dois seguranças colocados à disposição do ex-presidente.

A legislação de vários países concede aos ex-presidentes verba e pessoal para viabilizar a instalação e funcionamento de um escritório para o exercício de suas atividades como ex-presidente. Em alguns países, não há limite para tais gastos; em outros, impõe-se um teto à dotação orçamentária com tal finalidade. Em alguns países, o pessoal designado para trabalhar no gabinete de ex-presidente é constituído de funcionários públicos concursados; em outros, o ex-presidente recebe uma verba para pessoal, a qual ele poderá usar para contratar funcionários como ele bem entender.

Por fim, na maioria dos países presidencialistas, não há legislação que restrinja a atuação dos ex-presidentes, que têm a liberdade de construir suas respectivas carreiras pós-presidenciais como desejarem. Em muitos casos, os ex-presidentes criam institutos ou fundações para levarem adiante um trabalho de natureza assemelhada ao serviço público. Um dos exemplos mais bem sucedidos desse modelo de atuação de ex-presidentes é a Centro Carter, criado pelo ex-presidente Jimmy Carter, dos Estados Unidos, que se dedica a fins humanitários e à promoção da democracia. Esse modelo de atuação tem sido empregado por diversos ex-presidentes. O ex-presidente Ricardo Lagos, do Chile, por exemplo, criou sua fundação, intitulada *Democracia y Desarrollo*, em 2006. No Brasil, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, ambos instituíram seus respectivos institutos.

Há casos, contudo, em que os ex-presidentes se voltam para a iniciativa privada, iniciando

ou dando continuidade a carreiras na indústria ou no comércio. O ex-presidente mexicano Ernesto Zedillo, por exemplo, serviu nos conselhos da P&G e da Alcoa, entre outras empresas. O ex-presidente George H. W. Bush, assessorou diversas empresas petrolíferas. Anderson (2010, p. 70) considera essa opção problemática para percepção que a sociedade tem da ex-presidência, uma vez que pode apresentar “desafios à dignidade e à probidade associada a uma vida inteira dedicada ao serviço público”.

Outros ex-presidentes optam por continuar atuantes na política eleitoral, seja como candidatos, seja como mentores de candidatos de seus partidos de preferência. É caso dos ex-presidentes brasileiros José Sarney e Fernando Collor que se elegeram senadores da República.

Pouquíssimos países dão a seus ex-presidentes a opção de continuarem ativos no serviço público por força de algum dispositivo legal. Na França, os ex-presidentes podem servir de forma vitalícia no Conselho Constitucional. Trata-se, contudo, de uma opção: podem os ex-presidentes franceses decidir não assumir o cargo no Conselho e optarem por outra via de atuação, como a iniciativa privada.

3. A experiência de países selecionados

3.1. África do Sul

Na República da África do Sul, a legislação garante aos ex-presidentes uma pensão e direitos relativos a assistência médica, cujo valor é determinado pelo Parlamento, levando em consideração as recomendações da Comissão Independente para Estudar a Remuneração de Detentores de Cargos Eletivos. A legislação em questão é a Lei de Remuneração de Detentores de Cargos Públicos de 1998 (REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, 1998).

De acordo com esse diploma legal sul-africano, “ao se aposentar, o Presidente receberá uma pensão e outros benefícios por determinação periódica de resolução da Assembleia Nacional, após levar em consideração as recomendações da Comissão” (REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, 1998, p. 4). A redação desse artigo da lei dá ao Parlamento um largo poder discricionário para determinar o valor das pensões a serem pagas a ex-presidentes, sempre tomando como parâmetro, mas não como imposição, as recomendações da Comissão Independente.

Além da pensão para ex-presidentes propriamente dita, a lei atinge viúvas, viúvos e dependentes indicados pelo ex-presidente para receber pensão após sua morte. Como no caso da pensão do titular, cabe ao Parlamento determinar, periodicamente, o valor do benefício a ser pago a viúvas, viúvos ou dependentes.

Por fim, a lei de 1998 determina que o Estado contribua para a assistência médica de ex-presidentes ou de seus dependentes, no valor a ser estabelecido por resolução da Assembleia Nacional.

Até 2008, as pensões pagas a ex-presidentes na África do Sul equivaliam a 75% dos salários pagos aos ocupantes do cargo. Em abril daquele ano, a legislação foi alterada para garantir-lhes uma pensão equivalente a 100% dos salários da ativa (DAVIS, 2009). E eles fazem jus à pensão e à assistência médica independentemente da duração de seus mandatos ou do tempo que passaram na presidência.

O assunto tornou-se polêmico no país em 2009 quando o ex-presidente Kgalema Motlanthe pleiteou o cargo de vice-presidente. Pela lei, ele teria direito a receber a pensão mesmo assumindo a vice-presidência. De acordo com Davis (2009), a pensão aplicava-se a presidentes aposentados mas não havia clareza no texto da lei sobre o que o termo aposentado significava. Davis (2009) relata que a Comissão Independente simplesmente não previu esse tipo de situação.

O caso específico da pensão do ex-presidente Motlanthe foi solucionado em 2011 com a decisão da Comissão Independente, ratificada pela Assembleia Nacional, de que ex-presidentes não poderiam receber dois salários pagos pelo Tesouro Nacional. Assim, o ex-presidente Motlanthe teria que decidir se receberia a pensão ou o salário de vice-presidente. Segundo Davis (2011), o vice-presidente optou pela pensão de ex-presidente.

A Comissão Independente também resolveu recomendar à Assembleia Nacional revisar a lei de 1998 em relação aos benefícios de ex-presidentes que não completaram pelo menos um mandato inteiro ou que continuam a atuar no serviço público depois de servirem como presidentes (DAVIS, 2011).

3.2. Chile

Ao alterar o artigo 30 da Constituição Política, por meio da Lei nº 19.672, de 2000, o Chile instituiu o Estatuto dos ex-Presidentes da República, estabelecendo para seus ex-mandatários o direito a uma pensão vitalícia. Mais do que isso, contudo, o Estatuto reconhece a importância do legado e da contribuição dos ex-presidentes, garantindo-lhes a oficialidade da condição de ex-Presidente da República. De fato, o Estatuto deixa claro que o direito a pensão se dá em virtude de tal condição, não se tratando de um privilégio isolado. Traduzido, o Estatuto dos ex-Presidentes da República do Chile dispõe:

“Artigo 30. O Presidente deixará seu cargo no mesmo dia em que se completa seu mandato e sucedê-lo-á o Presidente recém-eleito. Aquele

que houver desempenhado o cargo por um mandato inteiro, assumirá, imediatamente e de pleno direito, a dignidade oficial de Ex-Presidente da República. Em virtude dessa condição, ser-lhe-ão aplicáveis as disposições dos incisos segundo, terceiro e quarto do artigo 58 e o artigo 59. Quem atualmente desempenha ou no futuro venha a desempenhar o cargo de senador vitalício, poderá renunciar ao dito cargo, em cujo caso manterá a dignidade de Ex-Presidente da República. Não será alcançado [por este Estatuto] o cidadão que venha a ocupar o cargo de Presidente da República em virtude de uma vacância do mesmo, nem quem tenha sido declarado culpado por crime [de responsabilidade] político. O Ex-Presidente da República que assuma qualquer função remunerada com fundos públicos, deixará, caso venha a desempenhá-la, de perceber o subsídio, mantendo, em todo o caso, o foro. Excetuam-se os empregos docentes e as funções comissionadas com natureza igual ao ensino superior, médio e especial".

Cabem algumas observações com relação ao texto desse Estatuto. Primeiro, somente assumem a dignidade de Ex-Presidente, com todos os direitos que a lei assegura, os ex-presidentes que tenham permanecido no cargo durante todo o mandato. Não têm direito à condição formal de Ex-Presidente, segundo os ditames da lei, os indivíduos que tenham assumido o cargo de Presidente da República em virtude da sua vacância. Ou seja, os vice-presidentes e os presidentes interinos que tenham assumido o cargo de Presidente não fazem jus àquela condição legal ao deixarem o cargo titular. Também são excluídos dos direitos a essa condição os ex-mandatários que tenham sido condenados por crime de responsabilidade política.

Em segundo lugar, a lei assegura uma série de direitos àqueles que assumam a "dignidade" de Ex-Presidente da República. Entre esses direitos, destaca-se uma pensão que, com base no artigo 59 da Constituição, equivale ao subsídio pago aos parlamentares e que é igual ao salário recebido pelos Ministros de Estado, incluindo quaisquer verbas adicionais a que estes tenham direito. Em virtude do artigo 58 da Constituição, citado no Estatuto, os beneficiários dessa lei têm direito a foro privilegiado.

A lei prevê que o ex-presidente que assuma cargo público remunerado deixará de receber a pensão à qual teria direito, a não ser que tal cargo seja o de professor de ensino superior, médio ou especial. A lei é silente quanto à acumulação da pensão com receita proveniente de emprego na iniciativa privada.

Por fim, o Estatuto permite que ex-presidentes que se tenham tornado senadores vitalícios renunciem a esses cargos para assumirem a "dignidade" de Ex-Presidente da República. Cabe salientar que desde 2006 não mais existem senadores vitalícios no país. A Lei nº 20.050, de 2005, levou a efeito um conjunto de 54 modificações na Constituição de 1980, sendo uma das mais significativas a extinção do cargo de senador

vitalício. O último ex-presidente a ocupar uma cadeira de senador vitalício foi Eduardo Frei Ruiz-Tagle, que deixou tal cargo em 2006.

Além do direito a pensão e a foro privilegiado, a República chilena disponibiliza aos ex-presidentes verbas destinadas ao seu transporte e mobilidade e ao estabelecimento e manutenção de um escritório ou gabinete. Segundo o sítio do Senado chileno dedicado à transparência, atualmente as despesas com transporte e manutenção de escritórios dos ex-presidentes chilenos custam mensalmente aos cofres públicos 17 milhões e 900 mil pesos. Para as despesas com transporte, cada um dos três ex-presidentes chilenos tem direito a exatos 1.528.143 pesos. Já para despesas com a manutenção de escritórios, os gastos públicos com os ex-presidentes chilenos variam de 2.386.761 pesos, despendidos por Patricio Azocar, a 5.065.853 pesos e 5.864.509 pesos gastos, respectivamente, por Michelle Bachelet e Ricardo Lagos.

3.3. Estados Unidos

Até 1958, os ex-presidentes dos Estados Unidos não gozavam de quaisquer benefícios do Estado. Os que dispunham de segurança financeira antes de assumirem o cargo simplesmente retomavam suas atividades na livre iniciativa. George Washington, por exemplo, retornou a sua fazenda e às atividades agrícolas assim que terminou seu segundo mandato à frente do Poder Executivo norte-americano (LIPSET, 1998, p. 24). Outros ex-presidentes, menos favorecidos, como Ulysses Grant e Harry Truman, tiveram que enfrentar situações financeiras adversas ao deixarem seus cargos. Em 1958, entretanto, o Congresso aprovou a Lei dos Ex-Presidentes (*Former Presidents Act*). Segundo Ginsberg (2013 p. 1), a lei foi projetada para

“manter a dignidade do cargo de Presidente, suprindo os ex-presidentes e seus cônjuges com uma pensão e outros benefícios para ajudá-los a responder à correspondência pós-presidencial e a solicitações para realizar palestras, entre outras tarefas públicas informais que, com frequência, cabem aos ex-presidentes e seus cônjuges”.

Esse diploma legal instituiu uma pensão para os ex-presidentes, autorizou a provisão de recursos para o aluguel de espaço para um escritório em qualquer local dos Estados Unidos, assegurou verba para a contratação de funcionários e assessores, e garantiu assistência médica e serviço de segurança.

No que tange à pensão, a Lei dos Ex-Presidentes autorizou o governo federal a conceder a cada ex-presidente uma pensão equivalente ao salário pago a um ministro. Em 2013, esse salário era de 199.700 dólares por

ano (GINSBERG, 2013, p. 10). A Lei também concede o benefício de uma pensão no valor de 20 mil dólares anuais a viúvas ou viúvos de ex-presidentes que renunciem a quaisquer outras pensões a que tenham direito.

Ginsberg (2013) relata que a Lei dos Ex-Presidentes não impõe qualquer restrição legal relativa a tempo de mandato para a concessão das pensões aos ex-mandatários. Segundo ela, a ausência de tais restrições pode ser interpretada como uma autorização para conceder o benefício a todos os ex-presidentes, até mesmo aqueles que deixem o cargo antes do final do mandato oficial (GINSBERG, 2013, p.10). Há restrições, contudo, relativas ao acúmulo do benefício com outras remunerações de cunho público. Ela estabelece que a pensão não será paga durante qualquer período no qual o ex-presidente ocupe um cargo eletivo ou para o qual tenha sido nomeado no governo federal ou no governo do Distrito Federal e para o qual receba um salário ou subsídio.

Garante-se aos ex-presidentes o aluguel de espaço para o estabelecimento de um gabinete, totalmente mobiliado e equipado, em qualquer localidade nos Estados Unidos que seja selecionada pelo ex-presidente. A verba para esse benefício é colocada à disposição dos ex-presidentes seis meses após o fim de seus respectivos mandatos. Não há restrições ou limitações relativas ao tamanho ou à localização do escritório do ex-presidente. De acordo com Ginsberg (2013, p. 10), “já que a pensão de um ex-presidente é equivalente ao salário de um ministro, o governo federal tem aplicado aos escritórios dos ex-presidentes os padrões de tamanho e equipamento aplicados aos gabinetes de ministros”.

Além de espaço para a montagem de um gabinete, os ex-presidentes fazem jus a uma equipe de funcionários e assessores. Chambers II (1979) explica que os ex-presidentes podem

selecionar sua equipe como quiserem, sem se preocupar com a legislação relativa ao serviço público. Ou seja, os cargos de assessores ao dispor dos ex-presidente são de livre nomeação. Ginsberg (2013, p. 11) salienta que, durante um primeiro período de 30 meses, o gasto anual com pessoal do ex-presidente não pode exceder 150 mil dólares. Após esse primeiro período, os gastos passam a ter um teto anual de 96 mil dólares.

Em 1968, a Lei dos Ex-Presidentes foi emendada para permitir que verbas fossem colocadas à disposição dos ex-presidentes para cobrir despesas relativas a suas viagens oficiais quando acompanhados de mais dois membros de sua equipe de assessores. Segundo Ginsberg (2013, p. 12), a lei determina que seja despendido, no máximo, um milhão de dólares com essas viagens oficiais.

No que concerne à segurança dos ex-presidentes, o benefício é garantido por meio de outro diploma legal. Trata-se de uma lei de 1962 que garante proteção dispensada pelo Serviço Secreto dos Estados Unidos aos ex-presidentes, seus cônjuges e seus filhos. Segundo Ginsberg (2013, p. 12), a segurança dos cônjuges é garantida até que dois eventos ocorram: divórcio ou morte do ex-presidente seguida de novo casamento. Para os filhos, a segurança vai até a idade de 16 anos.

Ginsberg (2013) relata que, em 1995, a legislação que garantia a segurança realizada pelo Serviço Secreto para ex-presidentes e suas famílias foi alterada, limitando esse tipo de benefício a 10 anos. “Em janeiro de 2012, entretanto, o presidente Obama sancionou a Lei de Proteção dos Ex-Presidentes, de 2012, que reinstituiu o direito à segurança ilimitada para todos os ex-presidentes e sua famílias” (GINSBERG, 2013, p. 12).

Não há lei específica que garanta o direito à assistência médica para os ex-presidentes.

Entretanto, como o governo federal norte-americano considera que todo e qualquer servidor público federal que tenha contribuído para o programa de benefícios médicos do serviço público por mais de 5 anos faz jus à assistência, também podem receber o benefício aqueles ex-presidentes que tenham servido por mais de um mandato e que tenham contribuído para o programa. Esse é o caso dos ex-presidentes Bill Clinton e George Bush, que ocuparam o cargo por mais de um mandato, assim como será também o caso de Obama. Jimmy Carter, que ocupou o cargo por apenas um mandato, não teve direito ao benefício da assistência médica.

Para vários analistas, o efeito mais importante da Lei dos Ex-Presidentes dos Estados Unidos não foi o de conceder direitos e privilégios aos ex-ocupantes da presidência, mas sim preservar a dignidade do cargo por meio do reconhecimento da sua importância. Chambers II (1979), por exemplo, afirma que com a passagem da lei de 1958, “o Congresso basicamente estabeleceu a função de ex-presidente”. Durante a tramitação do projeto da Lei dos Ex-Presidentes no Congresso, o então senador Lyndon Johnson declarou que o povo norte-americano tradicionalmente “recorre aos ex-presidentes para se aconselhar e encontrar inspiração em seus momentos mais difíceis” (CHAMBERS II, 1979). Para Ginsberg (2013, p. 15), muito embora os ex-presidentes não desempenhem qualquer papel formal no governo federal, eles continuam a desempenhar importantes papéis públicos, mesmo que informalmente.

No contexto dessa importância transcendente dos ex-presidentes, a legislação norte-americana garantiu-lhes uma importante prerrogativa, a de poder usar da palavra no plenário do Senado. Trata-se de modificação de um projeto defendido pelo ex-presidente Harry Truman para tornar os ex-presidentes senadores vitalícios sem direito a voto. O projeto não foi

aprovado, mas, segundo Chambers II (1979), “o Senado alterou seu regimento interno para permitir que os ex-chefes do Poder Executivo tivessem o direito a usar seu plenário como um fórum”.

Atualmente, os Estados Unidos gastam quase 3,7 milhões de dólares com seus ex-presidentes. Esse montante, segundo o jornal britânico *Daily Mail* (2013), não inclui gastos com a segurança, já que o orçamento do Serviço Secreto não é público. A legislação, contudo, não prevê qualquer contrapartida dos beneficiários. De acordo com Chambers II (1979), a lei não impõe a um ex-chefe do Poder Executivo qualquer obrigação de fazer ou deixar de fazer algo. “Desde a ex-presidência de Richard Nixon, inexistem normas ou diretrizes federais para orientar ou restringir” sua atuação (CHAMBERS II, 1979).

Vale salientar que os direitos assegurados aos ex-presidentes norte-americanos por meio da Lei dos Ex-Presidentes de 1958 ainda suscitam polêmica no meio político do país. Alguns parlamentares consideram demasiados os benefícios concedidos pela lei (GINSBERG, 2013, p. 17). Por esse motivo, tramitam na Câmara e no Senado diversos projetos de lei visando a alterar a Lei e reduzir os benefícios por ela garantidos. Um desses projetos, o HR 4093, de 2012, de autoria do Deputado Jason Chaffetz, por exemplo, busca estabelecer um teto para a pensão dos ex-presidentes, removendo a atual vinculação do benefício aos salários dos ministros.

3.4. França

Entre os países da amostra selecionada para o presente estudo, a França apresenta-se como o país que confere o mais abrangente pacote de benefícios e direitos a seus ex-presidentes. Os benefícios incluem pensão, moradia, segurança, automóvel e motorista, assessoria e gratuidade

em viagens de avião e trem. Além desses benefícios, a Constituição Francesa reserva aos ex-presidentes um papel institucional no sistema semipresidencialista do país. Ao deixarem seus cargos, os ex-presidentes podem tornar-se membros natos do Conselho Constitucional francês.

No que diz respeito à pensão, as normas que regem a concessão desse benefício estão contidas na Lei nº 55-366, de 3 de abril de 1955, que dispõe sobre as dotações orçamentárias do Ministério das Finanças e dos Assuntos Econômicos para o exercício de 1955. O artigo 19 dessa lei prevê como pensão para os ex-presidentes da República Francesa “uma dotação anual equivalente ao montante do subsídio bruto de um Conselheiro de Estado em serviço regular”. De acordo com o sítio Retraite Net, em 2012, essa dotação era de 63 mil euros brutos por ano, ou 5.250 euros mensais. Segundo o jornal inglês *The Guardian*, por sua vez, a pensão dos ex-presidentes franceses chegava, em 2012, a 6 mil euros mensais (WILLSHER, 2012).

A pensão para ex-presidentes na França não está condicionada a quaisquer requisitos de idade ou de tempo de mandato. Isto é, um ex-presidente jovem e que tenha ocupado o cargo por menos de um mandato inteiro tem, pela lei francesa, o mesmo direito à pensão que um presidente com idade compatível com aposentadoria e que tenha ocupado o cargo por mais de um mandato.

A legislação tampouco sujeita a qualquer limite de renda a pensão paga a ex-presidentes, que podem, portanto, acumular suas pensões com outras receitas, inclusive as que sejam provenientes de outras pensões ou salários, oriundos da iniciativa privada ou do setor público, desde que não estejam sujeitos a limites máximos.

A lei de 1955 também garante às viúvas dos ex-presidentes uma pensão equivalente à metade daquela a que teria direito o titular. Em caso de morte das viúvas, o benefício é transferido aos filhos, até que atinjam a idade adulta.

Segundo o jornal *The Guardian*, os ex-presidentes na França recebem do Estado um apartamento mobiliado e devidamente equipado. No caso do ex-presidente Nicolas Sarkozy, o imóvel escolhido foi um apartamento de 323 metros quadrados em Paris, com um “aluguel de 15 mil euros mensais pagos pelos cofres públicos” (WILLSHER, 2012).

O Estado francês subvenciona ainda a segurança e a mobilidade de seus ex-presidentes. Dois seguranças são colocados à disposição dos ex-presidentes, além de um carro oficial com dois motoristas pagos pelo Estado. A lei assegura aos ex-presidentes da República passagens gratuitas na classe executiva da Air France e no sistema nacional de trens, a SNCF. Além desses benefícios, os ex-presidentes franceses têm direito a sete assessores com salários pagos pelo Estado francês.

Por força do artigo 56 da Constituição Francesa, os ex-presidentes têm direito a ocupar assentos no Conselho Constitucional como membros natos, vitalícios, atuando como magistrados, caso optem por fazê-lo. O Conselho Constitucional é a instituição francesa que detém a exclusividade da jurisdição constitucional na França. Cabe-lhe, entre outras atribuições, a fiscalização da regularidade das eleições presidenciais e parlamentares e o controle de constitucionalidade das leis.

Não há previsão legal que restrinja a atuação dos ex-presidentes franceses ao trabalho no Conselho Constitucional. Eles podem perfeitamente optar por não atuar no Conselho Constitucional, preferindo outras atividades, sejam elas políticas ou ligadas à iniciativa privada.

Gomes (2003) explica que, para atuar no Conselho Constitucional, os ex-presidentes devem observar o dever comum a todos os magistrados do país, que é manter reserva quanto às questões decididas na via jurisdicional. Nas palavras de Gomes (2003, p. 101):

“não lhes é permitido politizar nem publicizar o processo decisório e deliberativo do órgão, o que é extremamente difícil para políticos profissionais. Talvez por esse motivo, nenhum ex-presidente da Quinta República fez até hoje uso da faculdade de ter assento no Conselho Constitucional”.

Segundo o jornal *The Guardian*, caso assumam o posto de conselheiros natos do Conselho Constitucional, os ex-presidentes fazem jus a um salário de 11.500 euros por mês, além do que já é pago a título de pensão (WILLSHER, 2012).

4. Os direitos assegurados a ex-presidentes no Brasil

Comparado com os demais países da amostra selecionada para o presente estudo, o Brasil apresenta-se como o país que menos benefícios concede a seus ex-presidentes. A legislação vigente no Brasil basicamente assegura-lhes segurança, veículos e motoristas para sua mobilidade e servidores para compor uma equipe de assessoria.

A segurança dos ex-presidentes brasileiros passou a ser garantida com a promulgação da Lei nº 7.474, de 1986. Em seu artigo 1º, a lei dispunha que, terminado o mandato, o presidente da República teria direito a “utilizar os serviços de 4 (quatro) servidores, destinados a sua segurança pessoal, bem como a 2 (dois) veículos oficiais com motorista, custeadas as despesas com dotações orçamentárias próprias da Presidência da República”.

Em 1994, a Medida Provisória nº 498, de 12 de maio, convertida na Lei nº 8.889, de 21 de junho, alterou a configuração daquele benefício. Segundo Schüler (2008, p. 3), a alteração serviu para ampliar “o escopo original da colocação de servidores à disposição do ex-mandatário máxi-

mo da Nação”, de forma que a lei abrangesse, além da segurança, o apoio pessoal do ex-presidente. Outrossim, a nova redação deixou claro que os servidores a serviço de ex-presidente ocupariam cargos em comissão, de livre nomeação. Textualmente, o novo diploma legal dispunha o seguinte:

“Art. 1º O Presidente da República, terminado o seu mandato, tem o direito a utilizar os serviços de quatro servidores, para segurança e apoio pessoal, bem como a dois veículos oficiais com motoristas, custeadas as despesas com dotações orçamentárias próprias da Presidência da República.

Parágrafo único. Os quatro servidores, bem como os motoristas, de que trata o *caput* deste artigo, de livre indicação do ex-Presidente da República, ocuparão cargos em comissão, do Grupo Direção e Assessoramento Superiores, até o nível DAS-102.4, ou gratificações de representação, da tabela da Presidência da República.”

Uma nova alteração da Lei nº 7.474, de 1986, aconteceu em 2002 com a transformação da Medida Provisória nº 76, de 25 de outubro, na Lei nº 10.609, de 20 de dezembro, cujo artigo primeiro passou a vigorar com os seguintes parágrafos:

“Art. 1º

§ 1º Os quatro servidores e os motoristas de que trata o *caput* deste artigo, de livre indicação do ex-Presidente da República, ocuparão cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores – DAS, até o nível 4, ou gratificações de representação da estrutura da Presidência da República.

§ 2º Além dos servidores de que trata o *caput* deste artigo, os ex-Presidentes da República poderão contar, ainda, com o assessoramento de dois servidores ocupantes de cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores – DAS, de nível 5.

.....”

Com tal alteração, a legislação consolidou a concessão não de um, mas de três benefícios para os ex-presidentes. Além da segurança, viabilizada com servidores destinados à segurança pessoal, a legislação garantiu o transporte pessoal oficial do ex-presidente, juntamente com motoristas e pessoal especializado para compor uma assessoria.

Todos esses diplomas legais foram devidamente regulamentados por decretos emitidos pelo Poder Executivo. O último deles, o Decreto nº 6.381, de 27 de fevereiro de 2008, regulamentou a atuação dos seguranças a serem contratados pelos ex-presidentes, detalhando inclusive o tipo de treinamento de capacitação que deveriam realizar e o porte de arma a que teriam direito.

A legislação vigente não confere uma pensão aos ex-presidentes brasileiros. Entretanto, o benefício já foi concedido no passado. Como lembra Harazim (2010, p. 19), “de início, a legislação brasileira se ocupou somente com a sorte das viúvas dos mandatários da República. Por decreto assegurou-lhes uma pensão mensal de 10 mil cruzeiros – equivalente, à época, a quase oito salários mínimos”.

Em 1963, a Câmara dos Deputados aprovou a Resolução nº 41, que estabelecia normas para a concessão de pensões especiais. Entre os casos a serem considerados para tramitação na Câmara, figuravam as pensões para ex-presidente e para ex-vice-presidente da República, as quais não podiam exceder ao triplo do maior salário mínimo vigente no País.

O direito dos ex-presidentes a uma pensão foi consagrado no período com a sua inclusão na Constituição de 1967. Com redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, o art. 184 determinou a concessão do direito à pensão vitalícia aos ex-presidentes da República, conforme o texto que se segue *in verbis*:

“Art. 184. Cessada a investidura no cargo de Presidente da República, quem o tiver exercido, em caráter permanente, fará jus, a título de representação, desde que não tenha sofrido suspensão dos direitos políticos, a um subsídio mensal e vitalício igual ao vencimento do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único. Se o Presidente da República, em razão do exercício do cargo, for atacado de moléstia que o inabilite para o desempenho de suas funções, as despesas de tratamento médico e hospitalar correrão por conta da União.”

Em 1978, a Emenda Constitucional nº 11 alterou a redação original desse dispositivo, dele retirando a restrição referente à suspensão de direitos políticos.

A Constituição de 1988 não acolheu qualquer norma referente à pensão para ex-presidentes. Para Schüller (2008, p. 5), “essa omissão pode ser considerada impeditiva da instituição, por meio de legislação infraconstitucional, de subsídio vitalício em favor dos ex-presidentes da República”. De fato, a posição de Schüller encontra respaldo em decisões do Supremo Tribunal Federal acerca da constitucionalidade de se instituírem pensões semelhantes para ex-governadores e ex-prefeitos.

No voto que proferiu, como relator, na Medida cautelar na Ação de Inconstitucionalidade nº 1.461/AP, o Ministro Maurício Correa frisou que a “nova ordem jurídica instituída pela Carta de 1988, (...) ao deixar de reproduzir o conteúdo do artigo 184 da EC nº 1/69, não admitiu que a União suportasse despesas dessa natureza com aqueles que exerceram a função de Presidente da República” (SCHÜLLER, 2008, p. 5).

Segundo Harazim (2010, p. 20), a instituição desse benefício vitalício para os ex-presidentes veio a ser contemplada pelo então Presidente Itamar Franco, que, segundo Fernando Henrique Cardoso, chegou a enviar um projeto ao Congresso, mas o empreendimento não frutificou.

5. Considerações finais

A concessão de direitos e benefícios a ex-presidentes é um tema que invariavelmente suscita questionamentos sobre a propriedade de tal política numa democracia. Para alguns, trata-se de privilégios que não deveriam existir. Para outros, os benefícios deveriam ser condicionados a restrições às atividades a serem exercidas pelos ex-presidentes. O ex-presidente e atual senador da República José Sarney, por exemplo, defende a imposição de restrições às atividades dos ex-chefes do Poder Executivo. Em recente entrevista à *Folha de S. Paulo*, ele

foi taxativo ao afirmar que “nós devíamos ter, no Brasil, uma legislação que não permitisse a nenhum ex-presidente da República, deixando o governo, que ele voltasse a qualquer cargo eletivo” (RODRIGUES, 2012).

A experiência comparada dos países aqui estudados com a regulamentação dos direitos e da atuação dos ex-presidentes demonstra que nações de regime presidencialista assumem o desafio de aprovar legislação para conceder direitos aos seus ex-presidentes, com todas as críticas que tal decisão possa estimular como forma de aprimorar seus próprios regimes políticos. Ao aprovar estatutos normatizando os direitos de ex-presidentes, Chile e Estados Unidos, por exemplo, criaram as condições para que seus ex-mandatários pudessem continuar a desempenhar um importante papel público em suas sociedades, mesmo que por vias informais.

Ex-presidentes deixam o governo com uma visão nacional e um conhecimento da inserção de seu país no cenário internacional que poucos detém. O ex-presidente dos Estados Unidos Lyndon Johnson chamou a essa visão e a esse conhecimento de perspectiva privilegiada, de alguém que enxerga de um ponto de vista diferenciado. Sarney é da mesma opinião. Para ele, um presidente da República “é detentor de informações muito preciosas” (RODRIGUES, 2012).

Desperdiçar o manancial de informações e experiências de ex-presidentes pouco contribui para fortalecer o processo democrático. Por outro lado, dotar os ex-presidentes de condições para atuar em prol da democracia e da sociedade como um todo, aperfeiçoa a Presidência enquanto instituição, garantindo-lhe a dignidade inerente a um Poder da República. Outrossim, fortalece a própria democracia ao sinalizar que a alternância no poder não equivale a uma espécie de ostracismo ou à punição daqueles que se empenharam como chefes do Executivo.

Esse parece ter sido objetivo da legislação sobre ex-presidentes promulgada nos países que figuram no presente estudo. O Estatuto dos Ex-Presidentes do Chile, por exemplo, chega a chamar os direitos garantidos aos ex-presidentes de “condição de dignidade”. Tal condição assegura-lhes, inclusive, foro privilegiado.

Com exceção do Brasil, todos concedem pensão a seus ex-presidentes, além de meios para sua segurança, mobilidade e atuação. Somente a França dá a opção aos ex-presidentes de assumir uma função vitalícia oficial, a de membro do Conselho Constitucional. Entretanto, trata-se de uma opção e não uma imposição. Os ex-presidentes franceses têm o direito de se recusar a assumir o cargo no Conselho se assim o desejarem, optando por outras atividades.

Em nenhum caso estudado, deparamo-nos com uma legislação que restringisse as atividades de ex-presidentes ou condicionasse a concessão de benefícios ao exercício de atividades predeterminadas em lei. Não há

evidências que indiquem que a restrição das atividades de ex-presidentes contribua para melhorar seu desempenho pós-presidencial. O exemplo paradigmático de excelência na atuação de um ex-presidente é o do ex-presidente norte-americano Jimmy Carter, cuja atuação é frequentemente citada como modelar por inúmeros políticos e analistas (CHAMBERS II, 1998, p. 424). Saliente-se que ele não atua sob a imposição de quaisquer restrições.

Ao deixar o governo, em 1980, após mandato único, Jimmy Carter criou um Centro dedicado a ações humanitárias, direitos humanos e promoção da democracia, cujo trabalho no mundo todo o levou a receber o Prêmio Nobel da Paz. No processo, como salienta Chambers II (1998, p. 424), “Jimmy Carter redefiniu a ex-presidência e estabeleceu novas dimensões de serviço público para ex-presidentes”. O modelo de ex-presidência estabelecido por Carter tem sido emulado por vários outros ex-presidentes, tanto dos Estados Unidos como de outros países. Segundo Anderson (2010, p. 72), é o caso de Bill Clinton, nos Estados Unidos, e de Vicent Fox, no México.

Em última análise, a regulamentação dos direitos e da atuação de ex-presidentes reflete a visão que a sociedade de cada país tem da própria instituição da Presidência em determinado momento. Por isso, como se pode constatar no presente estudo, os padrões de regulamentação variam de país para país, assim como divergem, dentro de um mesmo país, em épocas distintas de sua história política.

Referências

- ANDERSON, Lisa. The ex-presidents. *Journal of Democracy*, Washington, v. 21, n. 2, p. 64-78, 2010.
- CHAMBERS II, John Whiteclay. Presidents emeritus. *American Heritage Magazine*, Cooperstown, v. 30, n. 4, June/July 1979. Disponível em: <<http://www.americanheritage.com/print/53940>>. Acesso em: 23 abr. 2013.
- _____. Jimmy Carter's public policy ex-presidency. *Political Science Quarterly*, New York, v. 113, n. 3, p. 405-425, 1998.
- CHEIBUB, Jose Antonio et al. What makes democracies endure? *Journal of Democracy*, Washington, v. 7, n. 1, p. 39-55, Jan. 1996.
- DAHL, Robert A. *A preface to democratic theory*. Chicago: University of Chicago, 1956.
- _____. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 2005.
- DAILY MAIL. Former presidents cost the government \$3.7 million last year (and guess who was the biggest spender?) *Daily Mail*, London, Mar. 2013. Disponível em: <<http://www.dailymail.co.uk/news/article-2299106/former-presidents-cost-goverment>>. Acesso em: 14 abr. 2013.

DAVIS, Gaye. Presidential pensions a thorny issue. *IOL News*, South Africa, May 2009. Disponível em: <<http://www.iol.co.za/news/politics/presidential-pensions-a-thorny-issue-1.442827>>. Acesso em: 17 abr. 2013.

_____. Motlanthe to serve as unpaid deputy. *IOL News*, South Africa, 21 Sept. 2011. Disponível em: <<http://www.iol.co.za/news/politics/motlanthe-toserve-as-unpaid-deputy-1.1141921>>. Acesso em: 28 maio 2013.

DOWNS, Anthony. *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row, 1957.

GINSBERG, Wendy. *Former presidents*: pensions, office allowances, and other federal benefits. Washington: Congressional Research Service, 2013.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. Evolução do controle de constitucionalidade de tipo francês. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 40, n. 158, p. 97- 125, 2003.

HARAZIM, Dorrit. Profissão: ex-presidente. *Piauí*, São Paulo, v. 4, n. 46, p. 18-25, jul. 2010.

JOHNSON, Lyndon Baynes. *Vantage point*: perspectives on the presidency, 1963-1969. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1971.

LIPSET, Seymour M. George Washington and the founding of democracy. *Journal of Democracy*, Washington, v. 9, n. 4, p. 24-38, 1998.

LOWI, Theodore J. *The personal president*: power invested, promise unfulfilled. Ithaca: Cornell University, 1985.

MAYHEW, David. *Congress*: the electoral connection. New Haven: Yale University, 1974.

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. Remuneration of public office bearers act. *Government Gazette*, Salisbury, v. 399, n. 19274, Sept. 1998.

RETRAIT NET. La retraite du Président de la République. Retrait Net: [S.I.], 2012. Disponível em: <www.retraite.net/retraite-president-republique,d133.html>. Acesso em: 4 jun. 2013.

RODRIGUES, Fernando. Lei deve proibir ex-presidentes de disputar eleições, diz Sarney. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 31 dez. 2012. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/poder/poderepolitica/1206631-lei-deve-proibir-ex-presidentes-de-disputar-eleicoes-diz-sarney.shtml>. Acesso em: 17 abr. 2013.

SCHÜLER, Leonardo C. Direitos assegurados aos ex-presidentes da República. *Consultoria Legislativa*, Brasília, fev. 2008.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, socialism and democracy*. New York: HarperCollins, 2008.

WILLSHER, Kim. Nicolas Sarkozy can look forward to lavish ex-presidential perks. *The Guardian*, London, 15 May 2012.