



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 1.038, DE 2006

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, às Propostas de Emenda Constitucional nºs 10, 58, 70 e 97, de 1999, e nº 41, de 2003, que alteram, respectivamente, o § 5º do art. 14 da Constituição Federal o § 5º do art. 14, o *caput* do art. 28, o inciso I do art. 29 e o art. 82 da Constituição Federal; o § 5º do art. 14 da Constituição Federal; o § 5º do art. 14 e o inciso II do art. 29 da Constituição Federal, e os arts. 14 e 82 da Constituição Federal, e à Proposta de Emenda Constitucional nº 20, de 2004, que *acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para estabelecer a coincidência dos mandatos federais, estaduais e municipais.*

RELATOR: Senador **TASSO JEREISSATI**

I – RELATÓRIO

Mediante o Requerimento nº 383, de 2000, foi solicitada, com base no art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal, a tramitação em conjunto das Propostas de Emenda Constitucional (PEC) nºs 10, 58, 70 e 97, todas de 1999.

Após a apresentação da PEC nº 41, de 2003, foi aprovado o Requerimento nº 542, de 2003, para que a proposta tramitasse em conjunto com as demais citadas, por tratarem todas do mesmo assunto. A PEC nº 20,

de 2004, também tramita em conjunto com as demais, em razão da aprovação do Requerimento nº 552, de 2004.

A PEC nº 10, de 1999, cujo primeiro signatário é o Senador José Eduardo Dutra, altera o § 5º do art. 14 da Constituição Federal, com vistas a suprimir a reeleição para Prefeitos e prever a desincompatibilização nos outros casos.

A PEC nº 58, de 1999, que tem como primeiro signatário o Senador Antonio Carlos Valadares, suprime o instituto da reeleição e fixa em cinco anos a duração dos mandatos dos Chefes do Poder Executivo. Estabelece, ainda, o primeiro domingo de outubro (1º turno) e o último domingo de outubro (2º turno) para eleição do Governador e do Vice-Governador.

A PEC nº 70, de 1999, do Senador Roberto Requião e outros Senadores, também suprime o instituto da reeleição.

A PEC nº 97, de 1999, apresentada pelo Senador Carlos Patrocínio e outros Senadores, veda a reeleição dos Prefeitos e estabelece a simultaneidade das eleições para todos os cargos eletivos a partir de 2006.

A PEC nº 41, de 2003, que tem como primeiro signatário o Senador Sibá Machado, suprime o instituto da reeleição e fixa em cinco anos o mandato do Presidente da República.

A PEC nº 20, de 2004, acrescenta o art. 90 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para determinar que *os Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores eleitos em 2008 terão mandato de seis anos, para permitir, a partir de 2014, a coincidência das eleições e dos mandatos federais, estaduais e municipais em todo o País.*

As justificações das propostas, em linhas gerais, são as que se seguem.

As que suprimem a reeleição para Prefeitos, PECs nº 10 e 97, alegam que o uso da máquina administrativa em favor daquele que se candidata à reeleição se agrava consideravelmente nas disputas municipais, nas quais a prática do clientelismo é mais facilitada e de mais difícil controle por parte da população, cujos componentes, muitas vezes, não têm condições de averiguar se houve uso dos recursos públicos pela Prefeitura para privilegiar o candidato que quer permanecer no poder.

A PEC nº 10, de 1999, busca, ainda, exigir a desincompatibilização do Presidente e dos Governadores que quiserem candidatar-se à reeleição, argumentando que o não afastamento facilita o uso dos recursos públicos por parte do governante-candidato em prol de sua candidatura, viciando a lisura de que se deve revestir o processo eleitoral, além de gerar incongruência com a conhecida Lei das Inelegibilidades. A questão, levada ao crivo do Poder Judiciário, recebeu do Supremo Tribunal Federal decisão no sentido da não obrigatoriedade do afastamento.

A PEC nº 58, de 1999, a PEC nº 70, de 1999, e a PEC nº 41, de 2003, vedam a reeleição, para o retorno à situação anterior à Emenda Constitucional nº 16, de 1997. Os autores justificam as propostas com base no argumento de que o advento do instituto da reeleição, que não é de nossa tradição, apresentou, nas últimas eleições, resultados desfavoráveis ao regime democrático, pelas denúncias havidas de utilização da máquina governamental com vistas a favorecer os que quiseram se perpetuar no poder. A PEC nº 58, de 1999, busca estabelecer, também, que os mandatos para os chefes do Poder Executivo passem a ser de cinco anos, por entender seus autores como muito curto o mandato de quatro anos, sendo que o primeiro ano do mandato, em geral, é utilizado para a “arrumação da casa” e o último ano já não conta com a mesma motivação da equipe de trabalho do governante. Outrossim, estabelece o dia de domingo para as eleições de governador, por entendê-lo mais adequado para o evento. A PEC nº 41, de 2003, busca aumentar para cinco anos o mandato do Presidente da República, e não dos demais chefes do Executivo, com vistas a isolar a eleição presidencial, para não contaminar esse pleito com as demais concorrências.

A simultaneidade das eleições, prevista na PEC nº 97, de 1999, tem por base a economia que poderá gerar aos cofres públicos. Para que as datas de todas as eleições possam coincidir, a proposta determina a duração de seis anos para o mandato dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores eleitos no ano 2000.

Finalmente, a justificção da PEC nº 20, de 2004, assinala as grandes vantagens da coincidência dos mandatos, entre as quais a economia por ocasião das campanhas, o maior conforto para os eleitores sobretudo da zona rural, cuja mobilização ocorreria em espaços maiores, e os menores custos do processo eleitoral.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos do art. 356, *caput*, do Regimento Interno do Senado Federal, emitir parecer sobre propostas de emendas à Constituição.

Primeiramente, faremos a apreciação de todos os itens de cada uma das propostas, para, então, oferecermos o parecer aprovando as medidas que nos parecerem viáveis sob o prisma da constitucionalidade e da conveniência.

Quanto à proibição de reeleição apenas para os Prefeitos, prevista nas PECs nºs 10 e 97, ambas de 1999, embora reconheçamos a justeza dos comentários que justificam tal intento, temos a dizer que constitui evidente discriminação. Retirar a possibilidade de reeleição para Prefeitos e mantê-la para os demais cargos de chefia do Executivo é injustificável, na medida em que confere tratamento desigual para cargos equivalentes nos níveis federal, estadual e municipal. Chefes do Poder Executivo merecem igual tratamento, posto que têm relativamente igual estatura, distinguindo-se apenas no que concerne às suas atribuições e competências constitucionais. Assim, ou se suprime o instituto da reeleição, ou fica este mantido para os três níveis da Federação – essa é a única postura defensável.

Com relação à fixação em cinco anos do mandato das Chefias de Poder Executivo, previsto na PEC nº 58, de 1999, opinamos desfavoravelmente, por considerarmos os atuais quatro anos, nos níveis federal, estadual e municipal, tempo suficiente para que o titular do cargo possa cumprir seus projetos administrativos. Pensamos que o governante competente e bem intencionado pode, perfeitamente, efetivar seu programa administrativo no prazo de quatro anos.

A PEC nº 97, de 1999, além de suprimir a reeleição para Prefeitos, intenta promover a coincidência dos pleitos eleitorais, alterando, para isso, o mandato dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e vereadores eleitos naquele ano. Note-se que estamos acatando parcialmente a proposta, na medida em que somos pelo fim da reeleição de Prefeitos, mas também para Governadores e Presidente da República, pelos motivos que exporemos adiante. No tocante à coincidência das datas das eleições em todos os níveis, não nos parece razoável, por mais louváveis que sejam as intenções da proposta. Para viabilizá-la, seria necessária a prorrogação de mandatos eletivos, em pleno andamento, o que é uma medida absolutamente injustificável, sob qualquer pretexto, por absoluta ilegitimidade. Tais mandatos foram conferidos pelo povo, através do voto, e somente o voto poderia alterá-los, em qualquer medida ou proporção.

A supressão do instituto da reeleição, prevista nas PECs nºs 58 e 70, ambas de 1999, e 41, de 2003, nos parece medida salutar e oportuna, pois a situação que vigorava anteriormente à Emenda Constitucional nº 16, de 1997, estava, a nosso ver, mais afinada com nossa realidade e com a busca requerida, por parte da Nação, da legitimidade por ocasião das eleições.

Ressalte-se que a questão da reeleição suscita conceitos e posicionamentos eminentemente políticos, sendo os argumentos levantados em prol desta ou daquela posição, plenamente justificáveis. Nosso entendimento é que o instituto da reeleição está a exigir a sua revisão, seja do ponto de vista da necessária condição de igualdade entre os eventuais candidatos, seja da desejável renovação e oportunidade de surgimento de novas lideranças políticas.

A experiência tem demonstrado que, a despeito de toda a legislação construída em prol da isonomia entre os candidatos, assim como da efetiva fiscalização e controle pela justiça eleitoral, os chefes de executivo candidatos à reeleição levam considerável vantagem diante dos demais, quer em função da sua diária exposição à mídia, quer pela indissolúvel vinculação de seu nome às obras e ações de sua administração. Visto que tal associação, por mais justa que seja, é praticamente impossível de desfazer, a única medida que asseguraria a igualdade entre os concorrentes, seria vedar a reeleição.

Na verdade, o instituto da reeleição, em si, já dificulta o atendimento ao princípio da isonomia entre os candidatos, pois é clara a situação de superioridade daqueles que, ainda no posto, têm seu nome em evidência nos meios de comunicação. Se, além desse privilégio, tais candidatos resolvem lançar mão dos recursos de que dispõem, na condição de Presidente da República, governadores ou prefeitos, para facilitarem sua reeleição, a situação se agrava enormemente, prejudicando a lisura de que se deve revestir o mais importante princípio da democracia – o voto universal, direto e secreto.

Considerando-se, ainda, o fato de que foi dominante o entendimento de que não seria necessária a desincompatibilização para que os Chefes do Executivo se re-candidatassem, entendimento do qual discordamos, esses candidatos concorrem em posição de privilégio com relação aos demais, comprometendo, assim, o princípio da igualdade que deve nortear o processo eleitoral.

A respeito do assunto, julgamos oportuno transcrever valioso comentário do jurista JOSAPHAT MARINHO, combatendo o instituto da reeleição:

Não vale invocar exemplos de outros países, em condições socioeconômicas e culturais diversas. A Constituição e as emendas que nela forem introduzidas devem retratar o nosso País e suas necessidades, e não a situação de outros povos. Aqui, pelas peculiaridades políticas e culturais, a democracia constitucional exige a igualdade entre os candidatos, para que os resultados eleitorais sejam legítimos. Instituir a desigualdade seria cultivar o favorecimento indevido. (“Jurídica – Administração Municipal”, Ano II, nº 2, pág. 2).

Concordamos, portanto, com a supressão do instituto da reeleição, apenas com a ressalva de que a nova determinação, se acatada, deve vigorar a partir das eleições de 2010, respeitando as regras pelas quais os atuais ocupantes dos mandatos foram eleitos, sob a égide do mandamento constitucional em vigor.

Finalmente, opinamos pelo não acolhimento da Proposta de Emenda à Constituição nº 20, de 2004, por não concordarmos com a prorrogação de mandatos para fazer coincidir as eleições municipais com as demais eleições.

Dessarte, opinamos pelo fim do instituto da reeleição para os três níveis da Federação, norma para vigorar, porém, a partir de 2010. Com essa medida, fica prejudicado o dispositivo que proclama a desincompatibilização, previsto na PEC nº 10, de 1999, como também fica prejudicada a vedação da reeleição somente para prefeitos prevista nas PECs nºs 10, de 1999, e 97, de 1999.

Opinamos, ainda, contrariamente à fixação em cinco anos para a duração dos mandatos dos Chefes do Poder Executivo, como buscam estabelecer as PEC nº 58, de 1999, e nº 41, de 2003.

Dessa forma, opinamos pela aprovação, com nova redação, da Proposta nº 41, de 2003, para suprimir o instituto da reeleição, ficando prejudicadas as demais propostas que igualmente suprimem o instituto da reeleição, e rejeitadas as PECs nºs 10 e 97, ambas de 1999, e 20, de 2004. Estamos acrescentando um dispositivo que deve figurar no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dispondo que a norma só vale para as eleições de 2010, mantendo a regra pelas quais foram eleitos os atuais detentores de mandatos nos três níveis da Federação.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela rejeição das Propostas de Emenda à Constituição nºs 10, 58, 70 e 97, de 1999, e nº 20, de 2004, e pela aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 41, de 2003, nos termos do seguinte Substitutivo:

EMENDA Nº 1 – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 41, DE 2003

Altera o art. 14 da Constituição Federal, para suprimir o instituto da reeleição, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O § 5º do art. 14 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 14.

.....
§ 5º São inelegíveis para os mesmos cargos, no período subsequente, o Presidente da República, os Governadores de Estados e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito..

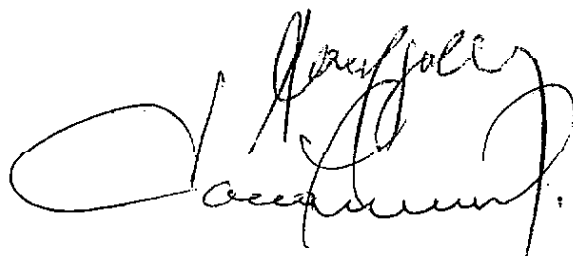
..... (NR)

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias fica acrescido do seguinte artigo:

Art. 95. A vigência do disposto no § 5º do art. 14 terá início em 2010.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.


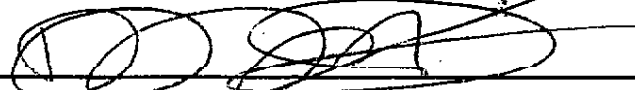
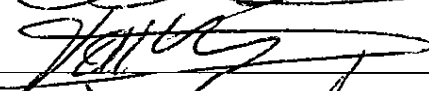



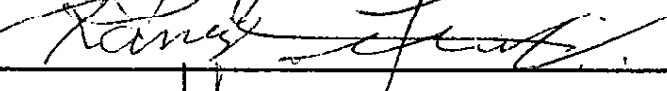
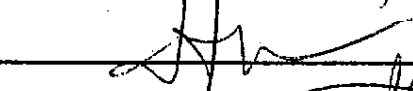
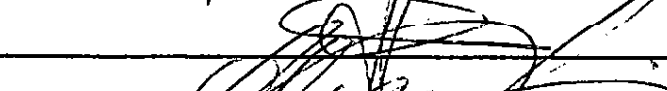
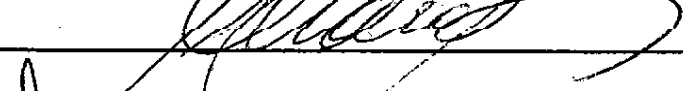
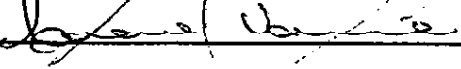
Sala da Comissão, *02 de agosto de 2006*



, Presidente

, Relator

ASSINAM O PARECER
À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 41, DE 2003,
NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 02/08/2006, COMPLEMENTANDO
AS ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS
DO ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F.,
OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS):

1 - 
2 -  Augusto Botelho
3 - 
4 - 
5 - 
6 - 
7 - 
8 - 
9 - 
10 - 
11 - 

1 – HERÁCLITO FORTES

2 – AUGUSTO BOTELHO

3 – PAULO PAIM

4 – EFRAIM MORAIS

5 – JOSÉ AGRIPINO

6 – ROMERO JUCÁ

7 – RAMEZ TEBET

8 – GERALDO MESQUITA JÚNIOR

9 – ALMEIDA LIMA

10 – ALVARO DIAS

11 – LÚCIA VÂNIA

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

CAPÍTULO IV DOS DIREITOS POLÍTICOS

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

.....

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subseqüente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997)

.....

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 16, DE 04 DE JUNHO DE 1997

Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal.

.....

DOCUMENTOS ANEXADOS NOS TERMOS DO ART. 250,
PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO DO SENADO
FEDERAL.

PARECER Nº , DE 2000

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E CIDADANIA, às Propostas de
Emenda Constitucional nºs 10, 58, 70 e 97,
todas de 1999, que alteram, respectivamente,
o § 5º do art. 14 da Constituição Federal; o §
5º do art. 14, o *caput* do art. 28, o inciso I do
art. 29 e o art. 82 da Constituição Federal; o
§ 5º do art. 14 da Constituição Federal; o § 5º
do art. 14 e o inciso II do art. 29 da
Constituição Federal.

RELATOR: Senador **ALVARO DIAS**

I – RELATÓRIO

Pelo Requerimento nº 383, de 2000, foi solicitada, com base no art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal, a tramitação em conjunto das Propostas de Emenda Constitucional nºs 10, 58, 70 e 97, todas de 1999.

A PEC nº 10/99, de autoria do Senador José Eduardo Dutra, altera o § 5º do art. 14 da Constituição Federal, com vistas a suprimir a reeleição para Prefeitos e prever a desincompatibilização nos outros casos.

A PEC nº 58/99, de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares, suprime o instituto da reeleição e fixa em cinco anos a duração dos mandatos dos Chefes do Poder Executivo. Estabelece, ainda, o primeiro domingo de outubro (1º turno) e o último domingo de outubro (segundo turno) para eleição do Governador e do Vice-Governador.

A PEC nº 70/99, da lavra do Senador Roberto Requião, também suprime o instituto da reeleição e, finalmente, a PEC nº 97/99, de autoria do Senador Carlos Patrocínio, veda a reeleição dos Prefeitos e estabelece a simultaneidade das eleições para todos os cargos eletivos a partir de 2006.

As justificações das propostas, em linhas gerais, são as que se seguem.

As que suprimem a reeleição para Prefeitos, PEC(s) nºs 10 e 97, alegam que o uso da máquina administrativa em favor daquele que se candidata à reeleição se agrava consideravelmente nas disputas municipais, onde a prática do clientelismo é mais facilitada e de mais difícil controle por parte da população, cujos componentes, muitas vezes, não têm condição de averiguar se houve uso dos recursos públicos pela Prefeitura para privilegiar o candidato que quer permanecer no poder.

A PEC nº 10/99 busca, ainda, exigir a desincompatibilização do Presidente e dos Governadores que quiserem candidatar-se à reeleição, argumentando que o não afastamento facilita o uso dos recursos públicos por parte do governante-candidato em prol de sua candidatura, viciando a lisura de que se deve revestir o processo eleitoral, além de gerar incongruência com a conhecida Lei das Inelegibilidades. A questão, levada ao crivo do Poder Judiciário, recebeu do Supremo Tribunal Federal parecer no sentido da não obrigatoriedade do afastamento.

A PEC nº 58/99 e a PEC nº 70/99 vedam a reeleição, para o retorno, dessa forma, à situação anterior à Emenda Constitucional nº 16/97. Justificam os autores as propostas com base no argumento de que o advento do instituto da reeleição, que não é de nossa tradição, apresentou, nas eleições de 1998, resultados desfavoráveis ao regime democrático, pelas denúncias havidas de utilização da máquina governamental com vistas a favorecer os que quiseram se perpetuar no poder. A PEC nº 58/99 busca estabelecer, também, que os mandatos para os chefes de Poder Executivo passem a ser de cinco anos, por entender seu autor como muito curto o mandato de quatro anos, sendo que o primeiro ano do mandato, em geral, é utilizado para a “arrumação da casa” e o último ano já não conta com a mesma motivação da equipe de trabalho do governante. Outrossim, estabelece o dia de domingo para as eleições de governador, por entendê-lo mais adequado para o evento.

A simultaneidade das eleições, prevista na PEC nº 97/99, tem por base a economia que daí poderá decorrer aos cofres públicos. Para que as datas de todas as eleições possam coincidir, a proposta determina a duração de seis anos para os mandatos dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores eleitos no ano 2000.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 260 do Regimento Interno do Senado Federal, no caso de tramitação em conjunto de projetos, regras que, pelo art. 372 do mesmo Regimento, se aplicam também à tramitação das propostas de emendas à Constituição, terá precedência *“o mais antigo sobre os mais recentes, quando originários todos da mesma Casa, salvo se entre eles houver algum que regule a matéria com maior amplitude”* (inciso II, letra ‘b’).

Primeiramente, faremos a apreciação de todos os itens de cada uma das propostas, para, então, oferecer o parecer aprovando as medidas que nos parecerem viáveis sob o prisma da constitucionalidade e da conveniência.

A desincompatibilização é medida salutar e oportuna, porque fortalece o princípio da isonomia, consagrado em dimensão constitucional na condição de cláusula pétrea. De fato, a intenção que levou o legislador constituinte a exigir o afastamento para cargos diversos, que vem a ser a

promoção da lisura no processo eleitoral, justifica, também, a necessidade de afastamento para se concorrer aos mesmos cargos, podendo-se até mesmo afirmar que não há sentido na não exigência da desincompatibilização para a candidatura à reeleição, se o objetivo do preceito é evitar o uso dos recursos públicos por ocasião da campanha, com vistas a torná-la ética e isenta de quaisquer privilégios. Assim, a se manter o instituto da reeleição, é de todo necessário, a nosso ver, a exigência da desincompatibilização. Entretanto, como nossa intenção é aprovar a proposta de emenda concernente ao fim da reeleição, fica a exigência da desincompatibilização prejudicada, nos termos deste parecer.

Quanto à proibição de reeleição apenas para os Prefeitos, embora reconheçamos a justeza dos comentários que justificam tal intento, temos a dizer que ela fere o princípio da igualdade, cláusula magna de eternidade que nem mesmo uma emenda constitucional pode derrogar (art. 60, § 4º). Retirar a possibilidade de reeleição para Prefeitos e mantê-la para os demais cargos de chefia de Executivo torna irrefutável a inconstitucionalidade de semelhante preceito, pois a situação jurídica, nos três casos, é a mesma. Assim, ou se suprime o instituto da reeleição, ou fica este mantido para os três níveis da Federação – essa é a única postura juridicamente defensável.

Além disso, o estabelecimento do mandato de cinco anos ensinará a organização das eleições em datas diferentes das parlamentares, decorrendo, daí, mais gastos para os cofres públicos, quando o que se busca, na medida do possível, é promover a simultaneidade das eleições, idéia, aliás, positivada na PEC nº 97/99, também sob análise. Esta, além de suprimir a reeleição para os Prefeitos, intenta promover a coincidência dos pleitos eleitorais, alterando, para isso, o mandato dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e vereadores eleitos no corrente ano. Aqui, um problema se afigura. Quando a proposta foi apresentada, as últimas eleições para prefeitos ainda estavam por se realizar e, portanto, nada havia que pudesse obstaculizar a prorrogação para seis anos dos mandatos dos prefeitos que viessem a ser eleitos. Entretanto, agora, já realizadas as eleições e já empossados os chefes de governo dos municípios, entendemos inoportuno que uma norma superveniente venha a prorrogar seus mandatos, considerando que muitos deles não desejariam a prorrogação, ou por não estarem preparados para mandatos tão longos, ou por terem, de antemão, outros planos após o término da gestão administrativa. A prorrogação, assim, pode vir a ensinar discussões de natureza jurídica quanto

a se saber se teria sido lícita a sua estipulação após a assunção dos mandatos. Se a PEC tivesse sido aprovada antes do advento da eleição, não haveria problema, porque seus efeitos eram previstos para o futuro, o que possibilitaria aos candidatos a liberdade de decidir se estavam dispostos a entrar na corrida eleitoral para o cumprimento de mandato de seis anos.

A vedação do instituto da reeleição nos parece medida salutar e oportuna, pois a situação que vigorava anteriormente à Emenda Constitucional nº 16, de 1997, estava, a nosso ver, mais afinada com nossas tradições e com a busca requerida, por parte da Nação, da legitimidade por ocasião das eleições.

Com efeito, é sempre necessário o aprimoramento da legislação eleitoral tendente a dotar nosso ordenamento de leis que inibam a prática da corrupção em épocas de campanha e de sufrágio. Como já se comprovou, a reeleição no Brasil, dissonante com nossas tradições, deu ensejo ao uso da máquina administrativa por parte de governantes pouco escrupulosos em prol de suas candidaturas. Considerando-se, ainda, o fato de que foi dominante o entendimento de que não seria necessária a desincompatibilização para que os chefes do Executivo se recandidatassem, entendimento do qual discordamos, esses candidatos puderam concorrer em posição de privilégio com relação aos demais, comprometendo, assim, o princípio da igualdade que deve nortear o processo eleitoral.

Na verdade, o instituto da reeleição, em si, já dificulta o atendimento ao princípio da isonomia entre os candidatos, pois é clara a situação de superioridade daqueles candidatos que, ainda no posto, têm seu nome em evidência nos meios de comunicação. Se, além desse privilégio, tais candidatos resolvem lançar mão dos recursos de que dispõem, na condição de Presidente da República, governadores ou prefeitos, para facilitar sua reeleição, a situação se agrava enormemente, prejudicando a lisura de que se deve revestir o mais importante princípio da democracia – o voto universal, direto e secreto.

Lembrando-se que a Lei Maior, mais do que qualquer outro diploma, deve ser vista como peça inteiriça e harmônica, guardando plena coerência, ressaltamos que a proposta sob comento está em consonância com o disposto no art. 37 da Constituição, segundo o qual “a administração

pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade(...)”.

Está a iniciativa, ainda, em harmonia com o princípio da isonomia, visado pelo legislador constituinte de todos os períodos, cuja intenção não foi outra senão evitar a concorrência dos diversos candidatos em situação de desigualdade, tendo em vista o privilégio de que dispõem aqueles que concorrem à reeleição, pelas razões já expostas. Como se sabe, *“deve a legislação de um Estado ser considerada como um todo organizado, exequível, ligado por uma correlação natural”* (Carlos Maximiliano, in *“Hermenêutica e Aplicação do Direito”*, pág. 174).

Finalmente, julgamos oportuno transcrever valioso comentário do jurista JOSAPHAT MARINHO, combatendo o instituto da reeleição:

“Não vale invocar exemplos de outros países, em condições socioeconômicas e culturais diversas. A Constituição e as emendas que nela forem introduzidas devem retratar o nosso País e suas necessidades, e não a situação de outros povos. Aqui, pelas peculiaridades políticas e culturais, a democracia constitucional exige a igualdade entre os candidatos, para que os resultados eleitorais sejam legítimos. Instituir a desigualdade seria cultivar o favorecimento indevido” (*“Jurídica – Administração Municipal”*, Ano II, nº 2, pág. 2).

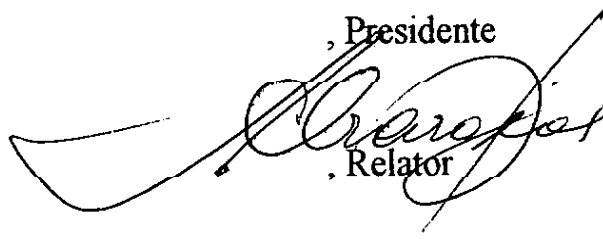
III -- VOTO

Ante o exposto, oferecemos parecer aprovando o fim do instituto da reeleição para os três níveis da Federação. Com essa medida, fica prejudicado o dispositivo que proclama a desincompatibilização, previsto na PEC nº 10/99, como também fica prejudicada a vedação da reeleição para prefeitos, que, de toda maneira, se mostra inconstitucional pelas razões já mencionadas.

Opinamos, ainda, por rejeitar a fixação em cinco anos para a duração dos mandatos dos chefes do Poder Executivo e o estabelecimento da simultaneidade das eleições. Dessa forma, aprovado fica somente o item

relativo à proibição da reeleição, constante das PEC(s) nº 58 e nº 70, de 1999. Por ser a PEC nº 70/99 aquela que trata somente do fim da reeleição, concluímos o presente parecer opinando por sua aprovação, ficando as demais propostas prejudicadas, pelos argumentos supracitados.

Sala da Comissão,

Presidente

Relator

RELATÓRIO

RELATOR: Senador TASSO JEREISSATI

I – RELATÓRIO

Pelo Requerimento nº 383, de 2000, foi solicitada, com base no art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal, a tramitação em conjunto das Propostas de Emenda Constitucional nºs 10, 58, 70 e 97, todas de 1999.

A PEC nº 10, de 1999, de autoria do Senador José Eduardo Dutra, altera o § 5º do art. 14 da Constituição Federal, com vistas a suprimir a reeleição para Prefeitos e prever a desincompatibilização nos outros casos.

A PEC nº 58, de 1999, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares, suprime o instituto da reeleição e fixa em cinco anos a duração dos mandatos dos Chefes do Poder Executivo. Estabelece, ainda, o primeiro domingo de outubro (1º turno) e o último domingo de outubro (segundo turno) para eleição do Governador e do Vice Governador.

A PEC nº 70, de 1999, da lavra do Senador Roberto Requião, suprime a reeleição em todos os níveis e, finalmente, a PEC nº 97, de 1999, de autoria do Senador Carlos Patrocínio, veda a reeleição dos Prefeitos e estabelece a simultaneidade das eleições para todos os cargos eletivos a partir de 2006, com a prorrogação dos mandatos dos Prefeitos e Vereadores eleitos em 2000.

As justificações das propostas, em linhas gerais, são as que se seguem.

As que suprimem a reeleição para Prefeitos, PEC(s) nºs 10 e 97, alegam que o uso da máquina administrativa em favor daquele que se candidata à reeleição se agrava consideravelmente nas disputas municipais, onde a prática do clientelismo é mais facilitada e de mais difícil controle por parte da população, cujos componentes, muitas vezes, não têm condição de averiguar se houve uso dos recursos públicos pela Prefeitura para privilegiar o candidato que quer permanecer no poder.

A PEC nº 10, de 1999, busca, ainda, exigir a desincompatibilização do Presidente e dos Governadores que quiserem candidatar-se à reeleição, argumentando que o não afastamento facilita o uso dos recursos públicos por parte do governante-candidato em prol de sua candidatura, viciando a lisura de que se deve revestir o processo eleitoral, além de gerar incongruência com a conhecida Lei das Inelegibilidades.

A PEC nº 58, de 1999, e a PEC nº 70, de 1999, vedam a reeleição em todos os níveis, buscando, dessa forma, restabelecer a situação anterior à Emenda Constitucional nº 16, de 1997. Justificam os autores as suas propostas com base no argumento de que o advento do instituto da reeleição, que não é de nossa tradição, apresentou, nas eleições de 1998, resultados desfavoráveis ao regime democrático, pelas denúncias havidas de utilização da máquina governamental com vistas a favorecer os que quiseram se perpetuar no poder. A PEC nº 58, de 1999, busca estabelecer, também, que os mandatos para os chefes de Poder Executivo passem a ser de cinco anos, por entender seu autor como muito curto o mandato de quatro anos, sendo que o primeiro ano do mandato, em geral, é utilizado para a “arrumação da casa” e o último ano já não conta com a mesma motivação da equipe de trabalho do governante. Outrossim, estabelece o dia de domingo para as eleições de governador, por entendê-lo mais adequado para o evento, o que, aliás, já é norma constitucional estabelecida no art. 28, da Carta vigente.

A simultaneidade das eleições, também proposta na PEC nº 97, de 1999, tem por base o argumento da economia que daí poderá decorrer aos cofres públicos. Para que as datas de todas as eleições possam coincidir, a proposta determina a prorrogação dos mandatos dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores eleitos no ano 2000.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos do art. 356, *caput*, do Regimento Interno, emitir parecer, com exclusividade, sobre propostas de emenda à Constituição.

A proposta de supressão do instituto da reeleição foi estabelecida, para todos os níveis, nas PEC's 70/99 e 58/99, e só para prefeitos, nas PEC's 10/99 e 97/99. Não procede o argumento do uso da máquina administrativa, com a prática de atos e uso de recursos para favorecimento aos candidatos à reeleição, como fundamento para condenar o instituto da reeleição, pois não tem respaldo na nova situação criada. Ao contrário, o

candidato à reeleição tem maior dificuldade em fazer uso da máquina administrativa, não só pela vigilância e fiscalização exercidas pelos adversários, como pela vedação expressa de várias condutas aos agentes públicos, estabelecida na Lei nº 9.504, de 30/9/1997 (lei eleitoral), com severas punições para aqueles que incidirem nessas condutas. Os casos de abusos que tenham ocorrido nas últimas eleições podem ser considerados como meras/ ocorrências eventuais, que não autorizam generalizá-los como fundamento para condenar o instituto da reeleição.

Ademais, a supressão do instituto da reeleição atingiria os mandatos em curso, tanto em relação aos Prefeitos, como aos Governadores e ao Presidente da República, constituindo violação aos direitos políticos dos atuais titulares. Isto poderia qualificar essa alteração como inconstitucional em face do art. 60, § 4º, da Constituição Federal, com base no entendimento de que essa disposição veda a aprovação de emendas que atinjam não só os direitos individuais como os direitos fundamentais, entre os quais se incluem os direitos políticos.

Além dessas razões que nos levam a não acolher as propostas de supressão da reeleição, convém registrar que o instituto, aprovado pela EC nº 16, de 1997, foi exercitado apenas em três eleições: a geral e presidencial de 1998 e de 2002, e as eleições municipais de 2000. O período é muito curto para que se possa fazer uma avaliação serena e correta da adequação do instituto da reeleição, de seus erros e acertos.

Excetuada a PEC nº 70/99, que tem por objeto tão somente a supressão da reeleição em todos os níveis, as demais PEC's, além de vedar a reeleição em todos os níveis ou só para prefeitos, contém propostas específicas que também não vemos como acolher, pelas razões que passamos a expor.

A PEC nº 10/99 estabelece a obrigatoriedade de desincompatibilização para os candidatos à reeleição aos cargos de Governador e de Presidente da República. Não há sentido em se exigir o afastamento dos titulares desses cargos, quando, ao se candidatar à reeleição, o objetivo pretendido é justamente garantir a continuidade administrativa. Por outro lado, a possível incongruência com a lei das inelegibilidades é questão já resolvida, pois levada ao crivo do Poder Judiciário, recebeu do Supremo Tribunal Federal decisão no sentido da não obrigatoriedade do afastamento.

A PEC nº 58/99 fixa os mandatos em cinco anos para as chefias de Poder Executivo, em todos os níveis, com fundamento na avaliação de que os quatro anos, sem reeleição, é tempo insuficiente para que o titular do cargo possa cumprir seus projetos administrativos. Essa proposta, além de pressupor a aprovação da PEC que suprime a reeleição, também exige o reexame da duração dos mandatos de Senador e para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, ou o estabelecimento de novo calendário para essas eleições, o que implica em várias outras alterações constitucionais. Como a proposta apenas altera os mandatos do Poder Executivo sem contemplar essas alterações conexas, isto inviabiliza o seu acolhimento.

A PEC nº 97/99 intenta promover a coincidência de todos pleitos eleitorais, a partir de 2006, prorrogando, para isso, o mandato vigente dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores eleitos em 2000. Entendemos ilegítima essa prorrogação de mandatos, considerando que os eleitores que escolheu os Prefeitos o fizeram para mandatos de quatro anos. A prorrogação, assim, pode vir a ensejar discussões de natureza constitucional por ferir o direito de voto dos cidadãos. Ademais, esse tipo de proposta já foi objeto de apreciação recente pela CCJ, por ocasião do exame da PEC nº 25, de 2002, em reunião realizada no dia 23/04/2003, quando reiterou decisão já adotada em relação à PEC nº 34, de 1995, no sentido de rejeitar e arquivar a proposta.

III – VOTO

Pelas razões expostas, considerando que a proposta de supressão do instituto da reeleição viola os direitos políticos dos atuais detentores dos mandatos de Presidente da República, Governadores e Prefeitos, com possíveis vícios de inconstitucionalidade, e que as demais medidas propostas se afiguram inviáveis e inoportunas, somos de parecer pela rejeição e arquivamento definitivo das PEC's 10/99, 58/99, 70/99 e 97/99.

Sala da Comissão,

, Presidente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Cassiano', is written over a horizontal line.

, Relator

Senado Federal
Gabinete do Senador Fernando Bezerra

Julma - PE
em Ordem
do Sln.
em 8/7/03

Aprovado /
em 12/08/2003
[assinatura]

REQUERIMENTO Nº 542, DE 2003.

Senador Romeu Tuma
Primeiro-Secretário
Senador Romeu Tuma
Primeiro-Secretário

Requeiro, nos termos do art. 372 combinado com o de nº 258 do Regimento Interno do Senado Federal, a tramitação em conjunto da Proposta de Emenda à Constituição nº 41, de 2003, que "Altera os artigos 14 e 82 da Constituição Federal, para aumentar o prazo do mandato do Presidente da República e proibir a reeleição", com as Propostas de Emenda à Constituição nºs 58, 10, 70 e 97 de 1999, por versarem sobre a mesma matéria.

Sala das Sessões,

[assinatura]
Senador FERNANDO BEZERRA

RELATÓRIO

RELATOR: Senador TASSO JEREISSATI

I – RELATÓRIO

Pelo Requerimento nº 383, de 2000, foi solicitada, com base no art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal, a tramitação em conjunto das Propostas de Emenda Constitucional nºs 10, 58, 70 e 97, todas de 1999.

No corrente ano, foi apresentada a PEC nº 41, de 2003, em virtude da qual foi apresentado o Requerimento nº 542, de 2003, para que a proposta fosse tramitada em conjunto com as demais citadas, por tratarem todas do mesmo assunto.

A PEC nº 10, de 1999, de autoria do Senador José Eduardo Dutra, altera o § 5º do art. 14 da Constituição Federal, com vistas a suprimir a reeleição para Prefeitos e prever a desincompatibilização nos outros casos.

A PEC nº 58, de 1999, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares, suprime o instituto da reeleição e fixa em cinco anos a duração dos mandatos dos Chefes do Poder Executivo. Estabelece, ainda, o primeiro domingo de outubro (1º turno) e o último domingo de outubro (2º turno) para eleição do Governador e do Vice-Governador.

A PEC nº 70, de 1999, da lavra do Senador Roberto Requião, também suprime o instituto da reeleição.

A PEC nº 97, de 1999, de autoria do Senador Carlos Patrocínio, veda a reeleição dos Prefeitos e estabelece a simultaneidade das eleições para todos os cargos eletivos a partir de 2006.

A PEC nº 41, de 2003, de autoria do Senador Sibá Machado, suprime o instituto da reeleição e fixa em cinco anos o mandato do Presidente da República.

As justificações das propostas, em linhas gerais, são as que se seguem.

As que suprimem a reeleição para Prefeitos, PEC(s) nºs 10 e 97, alegam que o uso da máquina administrativa em favor daquele que se candidata à reeleição se agrava consideravelmente nas disputas municipais, onde a prática do clientelismo é mais facilitada e de mais difícil controle por parte da população, cujos componentes, muitas vezes, não têm condição de averiguar se houve uso dos recursos públicos pela Prefeitura para privilegiar o candidato que quer permanecer no poder.

A PEC nº 10, de 1999, busca, ainda, exigir a desincompatibilização do Presidente e dos Governadores que quiserem candidatar-se à reeleição, argumentando que o não afastamento facilita o uso dos recursos públicos por parte do governante-candidato em prol de sua candidatura, viciando a lisura de que se deve revestir o processo eleitoral, além de gerar incongruência com a conhecida Lei das Inelegibilidades. A questão, levada ao crivo do Poder Judiciário, recebeu do Supremo Tribunal Federal decisão no sentido da não obrigatoriedade do afastamento.

A PEC nº 58, de 1999, a PEC nº 70, de 1999, e a PEC nº 41, de 2003, vedam a reeleição, para o retorno, dessa forma, à situação anterior à Emenda Constitucional nº 16, de 1997. Justificam os autores as propostas com base no argumento de que o advento do instituto da reeleição, que não é de nossa tradição, apresentou, nas últimas eleições, resultados desfavoráveis ao regime democrático, pelas denúncias havidas de utilização da máquina governamental com vistas a favorecer os que quiseram se perpetuar no poder. A PEC nº 58, de 1999, busca estabelecer, também, que os mandatos para os chefes de Poder Executivo passem a ser de cinco anos, por entender seu autor como muito curto o mandato de quatro anos, sendo que o primeiro ano do mandato, em geral, é utilizado para a “arrumação da casa” e o último ano já não conta com a mesma motivação da equipe de trabalho do governante. Outrossim, estabelece o dia de domingo para as eleições de governador, por entendê-lo mais adequado para o evento. A PEC nº 41, de 2003, busca aumentar para cinco anos o mandato do Presidente da República, e não dos demais chefes de Executivo, com vistas a isolar a eleição presidencial, para não contaminar esse pleito com as demais concorrências.

A simultaneidade das eleições, prevista na PEC nº 97, de 1999, tem por base a economia que daí poderá decorrer aos cofres públicos. Para

que as datas de todas as eleições possam coincidir, a proposta determina a duração de seis anos para os mandatos dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores eleitos no ano 2000.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos do art. 356, caput, do Regimento Interno do Senado Federal, emitir parecer sobre propostas de emendas à Constituição.

Não concordamos com a supressão do instituto da reeleição, porque julgamos que seu advento fortaleceu o sistema democrático. O candidato que já exerceu um mandato acumulou experiências que podem despertar a credibilidade da opinião pública, em decorrência da qual a coletividade pode torná-lo vitorioso nas urnas para dar continuidade a uma orientação política já testada e bem aceita. Os argumentos contrários ao instituto, sobretudo quanto ao uso da máquina administrativa para favorecer a reeleição carecem de fundamento, pois a experiência demonstrada nos últimos pleitos atestam que este uso é na verdade dificultado, em virtude da severa vigilância sofrida pelos detentores de mandatos nas suas campanhas. Não se pode generalizar casos isolados de abusos verificados, e que certamente se verificarão no futuro, mas que de forma alguma desabonam a inserção da reeleição no nosso ordenamento jurídico.

Pensamos também que não há sentido em se exigir o afastamento do cargo daquele que está na chefia do Poder Executivo, quando o que se pretende é, justamente, a continuidade administrativa. Portanto, a nosso ver, é incoerente a exigência da desincompatibilização para a continuação do agente no mesmo cargo, e nem mesmo o argumento do mais fácil uso da máquina administrativa em prol dos governantes tem procedência, porque tal pode se dar, também, com qualquer candidato que queira beneficiar algum correligionário.

Quanto à proibição de reeleição apenas para os Prefeitos, temos a dizer que ela fere o princípio da igualdade, cláusula magna de eternidade que nem mesmo uma emenda constitucional pode derogar (art. 60, § 4º). Retirar a possibilidade de reeleição para Prefeitos e mantê-la para os demais cargos de chefia de Executivo torna irrefutável a inconstitucionalidade de semelhante preceito, pois a situação jurídica, nos três casos, é a mesma. Assim, ou se

suprime o instituto da reeleição, ou fica este mantido para os três níveis da Federação – essa é a única postura juridicamente defensável.

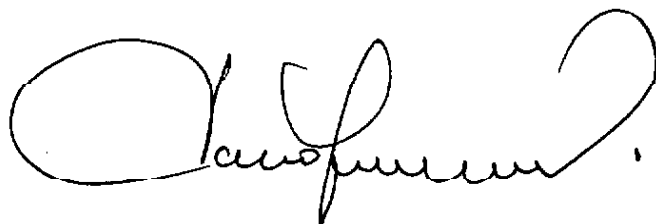
Finalmente discordamos da fixação em cinco anos para o mandato das chefias de Poder Executivo, ainda que somente para o chefe do Executivo federal, como é o caso da PEC nº 41, de 2003. Estamos rejeitando a supressão do instituto da reeleição, e, por conseguinte, julgamos preferível que cada mandato continue sendo de quatro anos, prorrogável por mais quatro, se o postulante for reeleito. Além disso, o estabelecimento do mandato de cinco anos ensejará a organização das eleições em datas diferentes das parlamentares, decorrendo, daí, mais gastos para os cofres públicos, quando o que se busca, na medida do possível, é promover a simultaneidade das eleições, idéia, aliás, positivada na PEC nº 97, de 1999, também sob análise. Esta, além de suprimir a reeleição para os Prefeitos, intenta promover a coincidência dos pleitos eleitorais, alterando, para isso, o mandato dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores eleitos há três anos. Aqui, um problema se afigura. Quando a proposta foi apresentada, as últimas eleições para prefeitos ainda estavam por se realizar e, portanto, nada havia que pudesse obstaculizar a prorrogação para seis anos dos mandatos dos prefeitos que viessem a ser eleitos. Entretanto, agora, já realizadas as eleições e já há muito empossados os chefes de governo dos municípios, entendemos inoportuno que uma norma superveniente venha a prorrogar seus mandatos, considerando que muitos deles não desejariam a prorrogação, ou por não estarem preparados para mandatos tão longos, ou por terem, de antemão, outros planos após o término da gestão administrativa. A prorrogação, assim, pode vir a ensejar discussões de natureza jurídica quanto a se saber se teria sido lícita a sua estipulação após a assunção dos mandatos. Se a PEC tivesse sido aprovada antes do advento da eleição, não haveria problema, porque seus efeitos eram previstos para o futuro, o que possibilitaria aos candidatos a liberdade de decidir se estavam dispostos a entrar na corrida eleitoral para o cumprimento de mandato de seis anos. Além disso, aos atuais prefeitos, eleitos naquela data, resta pouco tempo de mandato, o que desaconselha ainda mais a aprovação da referida proposta.

III – VOTO

Pelas razões expostas, resta-nos oferecer parecer rejeitando todas as propostas. Assim, rejeitada fica a PEC nº 10, de 1999, dada sua

inconstitucionalidade, bem como as PECs nº 58, de 1999, nº 70, de 1999, e nº 41, de 2003, por julgarmos de todo conveniente a manutenção do instituto da reeleição e inoportuna a fixação de cinco anos para a duração dos mandatos, seja qual for o nível da Federação. Rejeitada fica também a PEC nº 97, de 1999, por inconstitucional e intempestiva.

Sala da Comissão,



, Presidente

, Relator

Publicado no Diário do Senado Federal, /8/2006.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

(OS:15007/2006)