



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador João Capiberibe

**PARECER N° , DE 2016**

SF/16821.36604-50

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 16, de 2016, primeiro signatário o Senador Randolfe Rodrigues, que *dispõe sobre a convocação de plebiscito para realização de nova eleição para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, nos termos do art. 49, inciso XV, da Constituição Federal.*

**RELATOR: Senador JOÃO CAPIBERIBE**

**I – RELATÓRIO**

É submetido ao exame desta Comissão o Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 16, de 2016, que tem como primeiro subscritor o Senador Randolfe Rodrigues e que, conforme o seu art. 1º, convoca plebiscito, nos termos do art. 49, inciso XV, da Constituição Federal e do art. 2º, § 1º, da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, a ser realizado em data fixada pela Justiça Eleitoral, com a finalidade de consultar o eleitorado sobre a realização de nova eleição para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República.

O art. 2º da proposição estabelece que o plebiscito em questão deverá ser realizado em até 90 dias da data de promulgação do decreto legislativo que se pretende adotar e que, consoante o seu terceiro e último artigo, o decreto deve entrar em vigor na data de sua publicação.

Na justificação do projeto em pauta está posto que o momento político que o Brasil atravessa tem levado a uma crise político institucional de grande magnitude. Desde a redemocratização, com o fim da ditadura militar, o País não via um pedido de impeachment dividir a sociedade, num fato sem precedentes na sua história.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete Senador João Capiberibe

A justificação segue registrando que o descontentamento generalizado por parte da população com os desdobramentos da crise política fez surgir um movimento que defende a realização de novas eleições para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República e que pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE) entre 14 e 18 de abril passado mostra que 62% dos entrevistados preferem a realização de novas eleições presidenciais como forma de superar a atual crise política.

Assim, consoante a justificação, a soberania popular exercida através do voto seria a única solução definitiva que poderia resolver o conflito de interesses das forças políticas, sendo tal solução proposta também pelo ex-Presidente do Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa, que em simpósio defendeu processo de transição para novas eleições, em face do processo de impeachment que o País acaba de viver. Nas palavras do magistrado: *mais do que isso, essa dúvida, paulatinamente, se transformará em um racha profundo, uma rivalidade, um ódio entre parcelas da população. E a história mostra, o impeachment provoca este tipo de paixões se ele não é fundamentado de forma indiscutível, incontrovertida. E isso nós já estamos vendo no cotidiano do Brasil.*

A justificação conclui pedindo apoio para a aprovação da presente iniciativa, considerando o art. 14, inciso I, da Constituição Federal, que estabelece a soberania popular pelo sufrágio universal.

Não foram apresentadas emendas à iniciativa.

## II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a matéria, nos termos do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal.

Passamos, pois, a analisar a iniciativa em pauta.

A Constituição Federal estabelece, no seu art. 14, *caput*, que 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 **plebiscito**, referendo e iniciativa popular.

Outrossim, o art. 49, XV, da Lei Maior, estatui ser da competência exclusiva do Congresso Nacional a autorização de referendo e a convocação de plebiscito.

SF/16821.36604-50



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete Senador João Capiberibe

Por outro lado, a Lei nº 9.709, de 1998, que regulamenta os institutos da democracia direta, preceitua, no seu art. 2º, que plebiscito e referendo são consultas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, sendo o plebiscito convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar a questão que lhe tenha sido submetida.

Ademais, o art. 3º da mesma Lei prescreve que, nas questões de relevância nacional, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, requisitos que estão presentes na iniciativa ora analisada.

Já o art. 8º da Lei em tela estatui que, uma vez aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral para que adote as devidas providências para efetivação da consulta popular, conforme o art. 1º da presente proposição.

Assim, no que diz respeito à constitucionalidade formal, juridicidade e regimentalidade da proposição sob análise, não enxergamos óbice que possa impedir sua livre tramitação.

De outra parte, cabe examinar mais detidamente a questão referente à constitucionalidade material da presente iniciativa.

Com efeito, um questionamento que vem sendo feito à presente proposta é no sentido de que a Constituição garante o mandato eletivo em curso. Portanto, uma nova eleição para Presidente da República, como a cogitada no presente projeto, feriria a Constituição Federal, mais especificamente o seu art. 60, § 4º, II, que estabelece que não será objeto de deliberação a proposta de emenda à Constituição (e por extensão qualquer outra proposição) tendente a abolir o voto periódico, o que seria o caso de proposta que implique prorrogação ou redução de mandato eletivo em andamento, pois o eleitorado elege o mandatário para período pré-definido (quatro ou oito anos, conforme hoje estabelecido na CF).

O argumento é forte, todavia não nos parece incontestável. Primeiro, cabe ponderar que o que a cláusula da periodicidade dos mandatos protege – e estamos convencidos de ter sido essa a motivação do constituinte – é a soberania do voto popular contra eventuais prorrogações de mandato que

SF/16821.36604-50



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete Senador João Capiberibe

terminam por adiar ou postergar o direito de os representantes do povo serem escolhidos pelo voto direto e secreto.

Nesse sentido, o que a Constituição de 1988 pretende defender com a cláusula do voto periódico (art. 60, § 4º, II) é o direito de o povo escolher os seus representantes, contra adiamento ou postergação desse direito.

E a consulta que o presente projeto pretende fazer ao povo soberano não presume ou cogita de nenhuma prorrogação de mandato, mas antes pretende indagar à soberania popular se a solução para a crise de legitimidade do exercício da presidência da república que hoje vivemos não passaria pela eleição direta de um novo mandatário titular, em face do afastamento da Presidente da República eleita pelo voto popular direto.

Por outro lado, em matéria de interpretação constitucional um dos métodos mais utilizados é o da verificação dos precedentes e a esse respeito cabe registrar que há na história da nossa jurisprudência constitucional um precedente que sustenta a tese cogitada no projeto em tela.

Com efeito, no regime constitucional anterior, da Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 17 de outubro de 1969, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou um precedente de alteração de período de mandato eletivo e concluiu que tal alteração não fere a cláusula republicana da periodicidade do voto.

Trata-se do Mandado de Segurança nº 20.257, julgado em 1980 e no qual foi decidido que a alteração (prorrogação por dois anos, no caso) dos mandatos dos Prefeitos Municipais eleitos em 1976, promovida pela Emenda Constitucional nº 14, de 9 de setembro de 1980, não afetava o princípio constitucional da temporariedade (ou periodicidade) dos mandatos.

Com efeito, aquela Emenda Constitucional alterou o mandato dos Prefeitos Municipais que haviam sido eleitos em 1976, prorrogando esses mandatos de quatro para seis anos, sob o fundamento da necessidade da unificação geral das eleições federais, estaduais e municipais, em 1982, o que de fato veio a ocorrer.

Pretendendo a declaração de inconstitucionalidade da proposta um grupo de Senadores entrou com mandado de segurança junto ao STF, contra a Mesa do Congresso Nacional, sob o argumento de que a proposta atingia as cláusulas pétreas da Constituição Federal (especificamente o princípio da

SF/16821.36604-50



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete Senador João Capiberibe

temporariedade dos mandatos), uma vez que o art. 47, § 1º, da Lei Maior então vigente vedava a deliberação de propostas de emenda que tendessem a abolir a Federação e a República.

A decisão final do STF foi assim ementada quanto ao mérito da questão:

(...) Inexistência, no caso, da pretendida inconstitucionalidade, uma vez que a prorrogação de mandato de dois para quatro anos [*na verdade foi de quatro para seis anos*], tendo em vista a conveniência da coincidência de mandatos nos vários níveis da Federação, **não implica introdução do princípio de que os mandatos não são mais temporários, nem envolve, diretamente, sua adoção de fato.**

Ora, está claro que o presente PDS nº 16, de 2016, no mesmo sentido da decisão do STF que logo acima transcrevemos, igualmente não pretende, nem sequer cogita, introduzir no País o princípio de que os mandatos não são temporários ou periódicos, ou adotar o mandato com prazo indeterminado. Na época da decisão do STF tratava-se de uma prorrogação excepcional de mandato, hoje trata-se de uma redução de mandato, também excepcionalmente, em face de grave crise institucional. E isso se o eleitorado nacional optar pela realização de novas eleições, conforme o plebiscito proposto.

E embora a discussão hoje se faça sob a égide de uma outra Constituição, o fato real é que o princípio em questão é exatamente o mesmo: o da periodicidade ou temporariedade de mandato eletivo como apanágio do regime republicano.

De outra parte, cabe relevar que o PDS nº 16, de 2016, não pretende alterar o período do mandato presidencial, apenas propõe que o povo seja ouvido soberanamente sobre a proposta de realizar nova eleição para que os eleitos completem o atual período de mandato presidencial.

E para que não restem dúvidas quanto a isso estamos apresentando emenda ao art. 1º da presente proposição, para deixar expresso que a nova eleição para Presidente e Vice-Presidente da República que se cogita é para completar o período presidencial que se iniciou em 1º de janeiro de 2015 e se encerrará em 31 de dezembro de 2018, sendo mantido portanto plenamente o calendário eleitoral que prevê a eleição do Presidente e Vice-Presidente da

SF/16821.36604-50



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete Senador João Capiberibe

República em outubro de 2018, para mandato de quatro anos, conforme estabelece a Constituição Federal (art. 82).

Cumpre, ademais, destacar a gravidade da presente situação política para a democracia brasileira, quando o mandatário que ora exerce a Presidência da República, em face do afastamento da titular eleita, tem sofrido grave questionamento quanto a sua legitimidade para exercer o cargo.

Cabe, pois, anotar que o mais importante nesse momento é fazer a necessária ponderação no sentido de qualquer solução aventada deve se curvar à soberania popular, e é isso que está plenamente contemplado na proposta contida no PDS nº 16, de 2016.

A população tem demonstrado interesse em participar ativamente das decisões políticas do país. Como exemplo, cita-se a pesquisa realizada pelo site de consulta do Senado Federal “e-Cidadania” referente a Proposta de Emenda à Constituição nº 20 de 2016, que institui a realização de eleições presidenciais simultaneamente às eleições municipais em 2016, que contou com a participação de 218.477 pessoas, sendo que 202.104 pessoas manifestaram-se favorável a realização de novas eleições.<sup>1</sup>

Enfim, se a crise assumiu proporções tais que atingem a legitimidade do exercício do mandato presidencial, a solução tem que passar pela atuação da soberania popular direta.

Ademais, conforme já referido acima, é preciso que deixemos claro que a eleição de que ora se cogita é uma eleição excepcional, para que os eleitos concluam o presente período de mandato presidencial, mantido o calendário eleitoral de 2018. Para tanto, estamos apresentando emenda modificativa do texto do art. 1º da proposição para que fique expresso que o plebiscito em tela tem a finalidade de consultar o eleitorado sobre a realização de eleição, pelo voto popular, para os cargos de Presidente da República e Vice-Presidente da República, para completar o período de mandato presidencial que se iniciou em 1º de janeiro de 2015.

Por fim, em face de que já estamos nos aproximando do final do ano, alguns analistas têm ponderado que não haveria tempo possível para a realização das eleições cogitadas este ano, sendo que a partir de 1º de janeiro de 2017 a Constituição estabeleceria eleições presidenciais com voto indireto,

---

<sup>1</sup> <http://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=125574> – pesquisado em 16/09/2016.





**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete Senador João Capiberibe**

pelo Congresso Nacional, afastando o voto popular, conforme previsto no art. 81, § 1º, da Lei Maior.

Ora, quanto a essa alegação cabe contraditar que, em primeiro lugar, não é certo que as eleições de que se cogita no PDS nº 16, de 2016, não possam se realizar ainda este ano. Estamos em meados de setembro, cerca de três meses e meio antes do final do ano, com tempo físico suficiente, portanto, para a realização do plebiscito e se for o caso, a realização das eleições.

Mas ainda que não seja possível por falta de tempo realizar as eleições ainda este ano, mas apenas no ano que vem, a nossa convicção é no sentido de que uma vez o povo se manifestando pela realização das eleições diretas o Congresso Nacional não se furtará a devolver à soberania popular a eleição do Presidente da República, inclusive mediante a aprovação de emenda constitucional, se assim for necessário.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Decreto Legislativo (SF) nº 16, de 2016, e, quanto ao mérito, pela sua aprovação, com a seguinte emenda:

#### **EMENDA Nº – CCJ**

Dê-se ao art. 1º do PDS nº 16, de 2016, a seguinte redação:

**“Art. 1º** Fica convocado plebiscito, nos termos do art. 49, XV, da Constituição Federal e do art. 2º, § 1º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, a ser realizado em data fixada pela Justiça Eleitoral, com a finalidade de consultar o eleitorado sobre a realização de eleição, pelo voto popular, dos cargos de Presidente da República e Vice-Presidente da República, para completar o período de mandato presidencial que se iniciou em 1º de janeiro de 2015 e se encerrará em 31 de dezembro de 2018.”

Sala da Comissão,

, Relator

SF/16821.36604-50