



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Marcelo Castro

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2022, do Senador Jorge Kajuru e outros, que *altera a Constituição Federal para determinar a inelegibilidade para o mesmo cargo dos chefes do Poder Executivo no período subsequente e definir seus mandatos em cinco anos.*

Relator: Senador **MARCELO CASTRO**

I – RELATÓRIO

Vem à apreciação desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2022, cujo primeiro signatário é o Senador Jorge Kajuru, que altera a Constituição Federal para determinar a inelegibilidade para o mesmo cargo dos chefes do Poder Executivo no período subsequente e definir seus mandatos em cinco anos.

Com essa finalidade, o art. 1º da proposição promove as alterações necessárias na redação dos arts. 14, 28, 29 e 82 da Carta Magna, enquanto seu art. 2º assegura os direitos dos mandatários em exercício no início da vigência da nova regra.

Na justificação, os autores da proposta constataam a vantagem dos incumbentes sobre os demais candidatos nas eleições posteriores à vigência da regra da reeleição, vantagem considerada obstáculo relevante ao processo de renovação das lideranças políticas, indispensável ao bom funcionamento dos regimes democráticos.



Encaminhada à apreciação desta Comissão, a matéria foi objeto de onze emendas.

A primeira, de autoria do Senador Eduardo Girão, tem por objetivo reduzir o número de Senadores por Estado, de três para dois, e o período de seus mandatos, de oito para cinco anos.

A segunda, de autoria do Senador Rogério Marinho, também reduz o mandato dos Senadores para cinco anos, estabelece sua renovação simultânea, ao invés de alternada, como ocorre hoje, e, incidindo sobre as propostas debatidas a partir da apresentação do primeiro relatório, altera a regra de transição proposta para a nova situação, expandindo os mandatos de Prefeitos e Vereadores eleitos em 2024, ao invés de reduzir os mandatos daqueles que serão eleitos em 2028.

A terceira emenda, também de autoria do Senador Rogério Marinho, estabelece um calendário alternativo para a transição, que acolhe redução do mandato de Prefeitos e Vereadores eleitos em 2028 para três anos, bem como ampliação do mandato de Senadores eleitos em 2022, de maneira a lograr a unificação das eleições a partir de 2031.

A quarta emenda, de autoria dos Senadores Eduardo Girão e Carlos Portinho, reduz o mandato dos Senadores para cinco anos e assegura aos eleitores três votos a cada renovação das bancadas no Senado.

A quinta emenda, de autoria do Senador Sergio Moro, declara a inelegibilidade dos Chefes do Poder Executivo que tenham exercido por duas vezes o mandato, ainda que em períodos intercalados.

A sexta emenda, de autoria do Senador Mecias de Jesus, estabelece em 80 anos a idade máxima dos candidatos a Presidente e Vice-Presidente da República.

A sétima emenda, do Senador Eduardo Girão, veda a reeleição dos mandatários do Poder Legislativo.

A oitava emenda, de autoria do Senador Hamilton Mourão, estabelece a improrrogabilidade dos foros por prerrogativa de função.



A nona emenda, dos Senadores Carlos Portinho e Eduardo Girão, reduz o mandato dos Senadores para cinco anos, suprime a regra da eleição alternada e procura acelerar o período de transição para a vigência das mudanças propostas, de modo a alcançar a unificação das eleições a partir de 2030.

A décima emenda, de autoria da Senadora Eliziane Gama, mantém a vedação da reeleição para os Chefes do Poder Executivo, bem como o mandato de Deputados e Vereadores em quatro anos e o dos Senadores em oito anos. Amplia, contudo, o mandato do Presidente da República, dos Governadores e dos Prefeitos para seis anos, abdicando, portanto, do propósito de unificar as eleições brasileiras em data única.

Finalmente, a décima primeira emenda visa a estabelecer o mandato de dez anos para Senadores, com vedação à sua reeleição.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania emitir parecer sobre Propostas de Emendas à Constituição, nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal – RISF.

No que toca à constitucionalidade da matéria, cumpre constatar que todos os requisitos exigidos pelo art. 60 da Constituição Federal são por ela atendidos, a saber: a proposta é de autoria de mais de um terço dos membros do Senado Federal; não se verifica, no momento, a vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio; e seu conteúdo não incorre em ameaça à forma federativa do Estado, ao voto direto, secreto, universal e periódico, à separação de poderes e aos direitos e garantias individuais.

A respeito do mérito, consideramos procedente a argumentação apresentada pelos autores na justificação da proposição. A experiência acumulada em quase trinta anos de vigência da regra da reeleição não correspondeu às expectativas que conduziram à mudança, em 1997, do texto constitucional.

Ao invés de possibilitar aos eleitores a opção pela recondução de mandatários de sucesso, contribuindo para aprimorar a qualidade dos mandatos, a reeleição resultou num viés pernicioso, de estímulo aos chefes do Poder Executivo pela opção de agendas imediatistas, de fácil retorno eleitoral,



em prejuízo de projetos estruturantes, de longa maturação, apesar de preferíveis, sob qualquer critério técnico.

O saldo da experiência pode, a nosso ver, ser assim resumido: ao prejuízo, previsível, do retardo no processo de renovação dos quadros políticos, deve-se somar o prejuízo, inesperado, decorrente do viés eleitoreiro que a perspectiva da reeleição induziu no desempenho dos mandatários.

Manifestamos, por conseguinte, nosso acordo completo, com o fim da possibilidade de reeleição, com a ampliação dos mandatos dos chefes do Poder Executivo para cinco anos, conforme previsto na proposta sob exame, bem como com a garantia dos direitos dos mandatários em exercício no momento do início da vigência da nova regra.

Consideramos, contudo, necessário avançar no caminho apontado pela proposta, com a inclusão, no seu texto, da previsão da extensão adicional dos mandatos legislativos, de quatro para cinco anos, nos casos de Deputados e Vereadores, e redução de oito para cinco anos, nos casos dos Senadores.

Dessa maneira, chegaríamos a uma situação de unificação das eleições nacionais a cada cinco anos, ao invés da previsão de pleitos nacionais e estaduais a cada quatro anos, alternados a cada dois anos com eleições municipais, como ocorre no presente. A mudança que defendemos resultará em benefícios em duas dimensões relevantes.

A primeira, mais evidente, é a economia de recursos públicos que a unificação das eleições proporcionará. A mobilização do aparato necessário à organização de cada eleição é uma operação dispendiosa, que consome recursos públicos escassos, num país em que necessidades prementes da população não foram ainda devidamente equacionadas. A unificação também propiciará uma redução dos recursos públicos empregados no financiamento de campanhas.

A segunda, menos visível, mas não menos importante, é o ganho em ordem e previsibilidade, importante tanto para os atores do processo político, partidos e mandatários, quanto para os eleitores em geral. O quadro político completo seria definido numa única data, com vigência para os cinco anos seguintes.



De um lado, governantes e opositores poderiam definir suas estratégias racionais de atuação num horizonte temporal estável; de outro, eleitores, movimentos sociais e agentes econômicos disporiam também de um prazo maior para redefinir suas avaliações dos mandatários e refletir sobre a validação ou alteração de suas simpatias políticas e intenções de voto.

Ainda sobre a unificação das eleições, é natural que sejam aduzidos argumentos em sentido contrário, em especial quanto à possibilidade de os eleitores confundirem as questões locais com as nacionais, talvez misturando, por exemplo, aspectos da macroeconomia com a pavimentação das ruas ou com a coleta de resíduos. Ora, com o devido respeito, tais argumentos pressupõem uma incapacidade de o eleitor avaliar e distinguir as situações. Certamente não é o caso do eleitor brasileiro.

É possível até que haja aspectos negativos na unificação das eleições gerais e municipais, haja vista que não há modelos perfeitos, mas é forçoso reconhecer que as vantagens superam, em muito, as desvantagens.

Adotado esse modelo, com as necessárias regras de transição, teremos uma evolução gradual para o quadro definitivo, sem atropelos e com segurança jurídica, respeitando, inclusive, as expectativas de direito daqueles que foram eleitos para um primeiro mandato.

Propomos, nesse aspecto, adicionar os artigos 139 e 140 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para fazer valer os novos mandatos a partir das eleições de 2034, com a consequente e excepcional ampliação dos mandatos de Prefeitos e Vereadores eleitos em 2028 para seis anos, a manutenção dos mandatos dos Senadores eleitos em 2026 em oito anos, a previsão dos mandatos dos Senadores eleitos em 2030 (1/3) para nove anos, e, a partir de 2039, cinco anos, respectivamente. Assim, a unificação das eleições será alcançada a partir do pleito de 2034 - quando serão eleitos 2/3 dos Senadores para mandato de cinco anos -, respeitados os direitos à reeleição de todos os eleitos na vigência da regra presente. Faltariam apenas o 1/3 do Senado restante, eleitos em 2030, com a unificação de todas as eleições em 2039. Assim, teremos a realização da primeira eleição unificada em 2034, com a coincidência de todos os mandatos eletivos ocorrendo na eleição de 2039.

A respeito da Emenda nº 1, consideramos que a redução do número de Senadores é uma questão recente no debate político nacional, um tema que carece evidentemente do acúmulo de discussão e de consensos construídos em torno do fim da reeleição, da ampliação dos mandatos do Poder



Executivo e, até mesmo, da ampliação dos mandatos dos legisladores. Votamos, por conseguinte, pela aprovação apenas parcial da emenda, para acatar o mandato de cinco anos.

No que se refere à Emenda nº 2, consideramos o debate a respeito da redução dos mandatos dos Senadores insuficiente para construir um acordo mínimo sobre a matéria. Tampouco observamos ganho institucional na substituição da eleição alternada pela eleição simultânea dos três Senadores. No que toca ao calendário, optamos por uma transição mais gradual. Votamos, por conseguinte, pela aprovação apenas parcial da emenda, somente para acatar o mandato de cinco anos.

No que respeita às Emendas nºs 3 e 4, também votamos por seu parcial acolhimento, apenas no que tange à previsão de mandato de cinco anos para Senadores.

Da mesma forma, votamos pela rejeição das Emendas de número 5 a 8 e 11, uma vez que, a nosso ver, não há o mesmo acúmulo de reflexão, debate e construção de soluções consensuadas em relação a essas matérias, a saber, a inelegibilidade dos mandatários do Poder Executivo para um terceiro mandato, a vedação da reeleição no Poder Legislativo e a improrrogabilidade dos foros por prerrogativa de função.

No que toca à Emenda nº 10, votamos por sua rejeição, uma vez que, além de manter a alternância entre eleições municipais e gerais, adiciona um novo desalinhamento entre pleitos que selecionam mandatários para o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Por outro lado, fruto de acordo político com os Senadores Carlos Portinho e Eduardo Girão, no âmbito da CCJ, estamos acolhendo parcialmente a Emenda nº 9, apenas para reduzir os mandatos de Senadores para cinco anos. Por conseguinte, faz-se necessário extinguir a atual alternância de 1/3 e 2/3 da eleição para o Senado. Por isso, acatamos também parcialmente, apenas nesse aspecto, as Emendas nºs 1, 2, 3 e 4, que também previam mandato de cinco anos para o Senado.

III – VOTO

Em razão do exposto, o voto é pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2022; pela rejeição das Emendas nºs 5, 6, 7, 8,



10 e 11; pela aprovação parcial das Emendas nºs 1, 2, 3, 4 e 9, tudo na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº, DE 2022 (Do Senador MARCELO CASTRO e outros)

Extingue o instituto da reeleição para todos os cargos do Poder Executivo, estabelece a coincidência das datas das eleições gerais e municipais, fixa em cinco anos a duração da legislatura e dá outras providências.

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

Art. 1º Esta Emenda Constitucional extingue o instituto da reeleição para todos os cargos do Poder Executivo, estabelece a coincidência das datas das eleições gerais e municipais e fixa em cinco anos a duração da legislatura e o mandato para todos os cargos dos Poderes Executivo e Legislativo, de acordo com as regras de transição estabelecidas.

Art. 2º Os artigos 14, 27, 28, 29, 44, 46, 57 e 82 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 14.**

.....”

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

.....” (NR)



“**Art. 27.**

§ 1º Será de cinco anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

.....” (NR)

“**Art. 28.** A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de cinco anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em 6 de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77 desta Constituição.

.....” (NR)

“**Art. 29.**

I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de cinco anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

.....” (NR)

“**Art. 44.**

Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração de cinco anos.”
(NR)

“**Art. 46.**

§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de cinco anos.

§ 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada integralmente, a cada cinco anos.

.....” (NR)

“**Art. 57.**

.....

§ 4º Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de 3 (três) anos na primeira parte e de 2 (dois) anos na segunda parte da legislatura,



vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

.....” (NR)

“**Art. 82.** O mandato do Presidente da República é de cinco anos e terá início em 5 de janeiro do ano seguinte ao de sua eleição.” (NR)

Art. 3º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos artigos 139 e 140, com a seguinte redação:

“**Art. 139.** As disposições constitucionais que versam sobre a vedação de reeleição e duração dos mandatos obedecerão às seguintes regras de transição:

I – os Prefeitos eleitos em 2024 e o Presidente da República e Governadores eleitos em 2026 poderão se candidatar à reeleição se não tiverem exercido a titularidade do mandato no período imediatamente anterior;

II – a partir de 2028, para o cargo de Prefeito, e de 2030, para os cargos de Governadores e Presidente da República, não haverá possibilidade de reeleição;

III – o mandato dos Prefeitos e Vereadores eleitos em 2028 será de seis anos, e, a partir do pleito de 2034, de cinco anos;

IV – a duração da legislatura seguinte às eleições de 2026 e de 2030 será de quatro anos, e da seguinte às eleições de 2034, de cinco anos, duração correspondente ao mandato de Deputados Federais, Deputados Estaduais, Deputados Distritais e Senadores eleitos em cada um desses pleitos;

V – o mandato dos Senadores eleitos em 2026 será de oito anos, o dos eleitos em 2030, de nove anos, e o dos eleitos em 2034, de cinco anos;

VI – o mandato do Presidente da República e o dos Governadores eleitos em 2026 e 2030 será de quatro anos e, a partir do pleito de 2034, de cinco anos.”

“**Art. 140.** A duração dos mandatos das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado, tal como prevista no § 4º do art. 57 da Constituição Federal, somente será aplicada às legislaturas seguintes às eleições de 2034.”



Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

