

PARECER N° , DE 2011

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 38, de 2011, cujo primeiro signatário é o Senador JOSÉ SARNEY, que *altera os arts. 28, 29 e 82 da Constituição Federal, para estabelecer mandato de cinco anos para Presidente da República, Governador de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos e modificar a data das respectivas posses.*

RELATOR: Senador RENAN CALHEIROS

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 38, de 2011, que tem como primeiro signatário o eminentíssimo Senador JOSÉ SARNEY, resultou dos trabalhos da Comissão de Reforma Política, que transcorreram recentemente nesta Casa, e pretende alterar os arts. 28, 29 e 82 da Constituição Federal, para estabelecer mandato de cinco anos para Presidente da República, Governador de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos e também mudar a data das respectivas posses.

Nesse sentido, propõe-se nova redação para o art. 28, *caput*, da Lei Maior, estabelecendo mandato de cinco anos para Governador e Vice-Governador de Estado e fixando a respectiva posse para o dia dez de janeiro do ano subsequente ao da eleição.

Pretende-se, também, modificar o art. 29, incisos I e III, da Constituição Federal, para definir mandato de cinco anos para Prefeito e Vice-Prefeito e posse no cargo no dia dez de janeiro do ano subsequente ao da eleição.

Da mesma forma, busca-se alterar o art. 82 da Carta Magna para fixar o mandato do Presidente da República em cinco anos e estatuir a posse no cargo para o dia quinze de janeiro.

Por outro lado, são estabelecidas regras transitórias para a vigência da presente proposta de emenda à Constituição, de modo a levar a bom termo a transição para o novo mandato de cinco anos para os Chefes do Poder Executivo e para as novas datas de posse, levando-se em conta a necessidade de serem observadas as regras pertinentes aos direitos adquiridos dos atuais ocupantes dos cargos.

Na Justificação está posto que a presente proposta de emenda à Constituição tem o objetivo de ampliar os mandatos do Presidente da República, dos Governadores e Prefeitos tendo em vista que um período de quatro anos é curto para realização de programas de governo e também guarda relação com a intenção de terminar com a possibilidade de reeleição para esses cargos públicos.

Ademais, é lembrado, na Justificação, que o mandato original do Presidente da República foi fixado em cinco anos na Constituição de 1988.

Por outro lado, tendo em vista que são tratadas nos mesmos dispositivos constitucionais, também está sendo proposta a alteração da data de posse do Presidente da República, dos Governadores e dos Prefeitos, que hoje acontece em 1º de janeiro.

Além disso, como os mandatos do Presidente da República e dos Governadores são coincidentes, apresenta-se razoável que não se fixem as respectivas posses para o mesmo dia, mas se estabeleça prazo mínimo de alguns dias entre elas, para que os chefes dos governos estaduais estejam presentes na posse presidencial.

A Justificação pondera, ainda, que é mais adequado que os Estados da Federação sejam representados na posse do Presidente da República pelos novos Governadores. Daí a opção de fixar a posse do Chefe do Executivo Estadual para data anterior à posse do Chefe do Poder Executivo Federal (dez e quinze de janeiro respectivamente).

Já a posse dos Prefeitos – segue a Justificação - poderia dar-se também no dia dez de janeiro (como proposta para os governadores), pois os seus mandatos não coincidem com os mandatos dos Chefes do Executivo Estadual e Federal e assim as respectivas posses ocorrem em anos diversos.

Por outro lado, a Justificação ressalva, ainda, que os mandatos ora em curso não devem ser prorrogados, nem reduzidos, inclusive porque prorrogação ou redução de mandato popular se choca com a Constituição.

Desse modo, optou-se por não alterar os mandatos que estão sendo exercidos, mas sim mandatos futuros, para fazer as adequações necessárias.

É o Relatório.

II – ANÁLISE

Consoante prevê o art. 356 do Regimento Interno da Casa, cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania emitir parecer sobre proposta de emenda à Constituição.

Passamos, pois, a examinar a presente proposição.

Quanto à constitucionalidade, parece-nos que nada obsta a livre tramitação da matéria sob exame. Com efeito, no que diz respeito às cláusulas que impedem a deliberação sobre proposta de emenda à Constituição, inscritas nos §§ 1º, 4º e 5º do art. 60 da Lei Maior, entendemos que nenhuma delas se aplica ao caso sob exame, porquanto não temos unidade da Federação sob intervenção federal e não estamos sob estado de defesa ou de sítio (§ 1º); a proposta não fere a forma federativa de Estado, nem o voto direto secreto, universal e periódico, não macula a separação de Poderes, nem os direitos e garantias individuais (§ 4º); por fim, cabe consignar que a matéria objeto da proposição não foi rejeitada ou prejudicada nesta sessão legislativa (§ 5º).

No que diz respeito ao mérito, o nosso entendimento é o que segue. Inicialmente, a alteração das **datas de posse** do Presidente da República, dos Governadores e dos Prefeitos parece-nos fora de dúvida que é necessária e deve ser adotada.

Com efeito, a **data de 1º de janeiro** tem inconvenientes que recomendam a sua modificação, a começar pelo fato de que o primeiro dia do ano é reconhecido como data que não estimula, mas, antes, inibe a participação de Chefes de Estado e outras autoridades representativas dos diversos países e organizações mundiais na solenidade de posse, que se ocorresse alguns dias depois, se fariam presentes, o que é de todo desejável pelos brasileiros.

Por outro lado, a **coincidência da posse** do Presidente da República com a dos Governadores de Estado termina também por dificultar a presença dos representantes das unidades federativas na posse presidencial, tendo em vista as próprias posses desses representantes e em muitos casos até mesmo as longas distâncias entre a Capital do Estado e a Capital da República, levando-se em conta as dimensões continentais do nosso País.

Ademais, como também sabemos, a passagem de ano é tradicionalmente um momento de confraternização familiar, quando os brasileiros – muitas vezes morando em cidades e Estados diversos – se reúnem em comunhão para rever pais, filhos, irmãos e demais parentes.

Enfim, por todas essas razões, entendemos que já é passada a hora de ver-se modificada a data de posse do Presidente da República, dos Governadores e dos Prefeitos.

Apenas com relação à nova data proposta para a posse dos Prefeitos, estamos sugerindo data diversa da dos Governadores. Em vez de dez de janeiro estamos indicando cinco de janeiro. Isso porque estamos propondo a **unificação geral das eleições**. Dessa forma, coerente com a argumentação que foi expendida, deve haver um lapso de tempo entre a posse dos Prefeitos e dos Governadores, para que os primeiros possam estar presentes na posse do Governador do seu Estado.

De outra parte, nosso posicionamento é contrário à majoração dos mandatos dos Chefes do Poder Executivo para cinco anos.

Em primeiro lugar, porque essa medida está vinculada à iniciativa de abolir a possibilidade de reeleição do Presidente da República, dos Governadores e dos Prefeitos (seria uma espécie de contrapartida pelo fim dessa possibilidade) e nosso entendimento é pela permanência da reeleição para mandatos executivos, pelas razões delineadas em nosso parecer sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 39, de 2011, que será lido em seguida.

Por outro lado, a nossa história política tem demonstrado que a incoincidência entre o mandato do Presidente da República e o dos parlamentares é um fator que dificulta a governabilidade e facilita a ocorrência de crises institucionais.

Com efeito, na vigência da Constituição de 1946 o mandato do Presidente da República era de cinco anos, enquanto as legislaturas eram de quatro anos. E na vigência da Carta de 1946 o País conviveu com uma crise institucional quase permanente, com um Presidente da República cometendo suicídio, outro renunciando ao seu mandato e o sucessor deste último acabou deposto.

Diversamente, é certo que com a adoção do mandato presidencial de quatro anos, a partir das eleições de 1994 temos vivenciado um período de maior estabilidade político-institucional.

Desse modo, a nossa convicção é a de que a coincidência entre os mandatos do Executivo e do Legislativo contribui para a estabilidade institucional e para a governabilidade, favorecendo a sintonia das agendas do Executivo e do Legislativo, em proveito da governabilidade e da eficiência administrativa.

Com essas considerações, rejeitamos a majoração do mandato presidencial para cinco anos.

Nesse contexto, outro importante tema merece abordagem.

Com o objetivo de ampliar a estabilidade do processo político-institucional, estamos propondo a adoção da coincidência geral das eleições, mediante a realização conjunta dos pleitos municipais, estaduais, distrital e federal, nos termos do Substitutivo que apresentamos ao final, na linha do que recentemente propôs o Senador Antônio Carlos Valadares, através da PEC nº 32/2011, cujos fundamentos adotamos, e na esteira de um importante debate que se prolonga há vários anos, como se depreende da PEC nº 60/2007, de autoria do Senador Francisco Dornelles; da PEC nº 33/2007, de autoria do Senador João Vicente Claudino; da PEC nº 39/2007, de autoria do Senador Joaquim Roriz, e da PEC nº 43/2009, de autoria do Senador Renato Casagrande, as quais tramitam em conjunto com a PEC nº 38/2011.

A coincidência das eleições funcionaria como elemento motivador do entendimento entre os partidos políticos e as lideranças municipais, estaduais e federais, em benefício do interesse nacional.

Além de ampliar a estabilidade política, a coincidência dos pleitos eleitorais contribuirá de forma efetiva para a redução dos custos das campanhas eleitorais e dos gastos da própria Justiça Eleitoral.

Vale considerar que o sistema atual, com eleições a cada dois anos, exige maior dispêndio de recursos humanos e financeiros, por parte da sociedade e do Estado. Havendo coincidência das disputas, conforme propomos, também haverá redução substancial de gastos, com grande economia de recursos, pois haveria um período eleitoral único a cada quatro anos.

Todavia, em respeito à segurança jurídica e aos **direitos adquiridos dos atuais mandatários**, a coincidência das eleições, ora proposta, seria adotada apenas no ano de **2018**. Para tanto, os Prefeitos e Vereadores eleitos em **2016** teriam – excepcionalmente – os seus mandatos **fixados** em dois anos, o que propiciaria a unificação dos pleitos a partir do ano de 2018.

III – VOTO

Como conclusão, o nosso voto é pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 38, de 2011, nos termos do seguinte Substitutivo:

EMENDA N° – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 38, DE 2011

“Altera os arts. 28, 29 e art. 82 da Constituição Federal, para modificar as datas de posse do Presidente da República, dos Governadores de Estado e do Distrito Federal e dos Prefeitos e estabelece a coincidência das eleições federais, estaduais e municipais.”

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 Os arts. 28, 29 e 82 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 28.** A eleição do Governador e do Vice-Governador do Estado, para mandato de 4 (quatro) 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 dez de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77.

.....” (NR)

“**Art. 29.**

..... III – posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia cinco de janeiro do ano subsequente ao da eleição;

.....” (NR)

“**Art. 82.** O mandato do Presidente da República é de quatro anos e terá início em quinze de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição.

.....” (NR)

Art. 2º Fica estabelecida a coincidência das eleições federais, estaduais e municipais a partir de 2018.

Art. 3º O disposto nesta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, observado o seguinte:

I - os mandatos do Presidente da República e do Vice-Presidente da República eleitos em 2014 serão iniciados em 1º de janeiro de 2015 e terminarão em 15 de janeiro de 2019;

II – os mandatos dos Governadores e Vice-Governadores de Estado e do Distrito Federal eleitos em 2014 serão iniciados em 1º de janeiro de 2015 e terminarão em 10 de janeiro de 2019;

III – os mandatos dos Prefeitos e Vice-Prefeitos eleitos em 2012 serão iniciados em 1º de janeiro de 2013 e terminarão em 5 de janeiro de 2017;

IV – os mandatos dos Prefeitos e Vice-Prefeitos eleitos em 2016 serão iniciados em 5 de janeiro de 2017 e terminarão em 5 de janeiro de 2019.

V – os mandatos dos Vereadores eleitos em 2016 serão de dois anos.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator