

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 71, de 2012, cujo primeiro signatário é o Senador Romero Jucá, *que estende para seis anos o mandato dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores eleitos em 2016, para estabelecer a coincidência geral das eleições.*

RELATOR: Senador **LUIZ HENRIQUE**

I – RELATÓRIO

Vem à deliberação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 71, de 2012, cujo primeiro signatário é o Senador Romero Jucá, *que estende para seis anos o mandato dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores eleitos em 2016, para estabelecer a coincidência geral das eleições.*

Para tanto, a PEC nº 71, de 2012, estabelece, no *caput* de seu art. 1º, que o mandato dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, a serem eleitos em 2016, será de seis anos.

O parágrafo único do art. 1º prevê, por seu turno, que *as eleições para Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, a partir de 2022, ocorrerão concomitantemente às eleições para Presidente da República, Governadores, Vice-Governadores de Estado, Senadores da República, Deputados Federais e Deputados Estaduais, para mandato de quatro anos.*

O art. 2º da PEC cuida da cláusula de vigência, que ocorrerá na data da publicação da Emenda Constitucional (EC) que resultar do processo legislativo referente a esta PEC.



Na justificação, os autores destacam que, no Brasil, as eleições são realizadas a cada dois anos. Apontam que esse calendário eleitoral apresenta dois importantes inconvenientes: o primeiro, de natureza econômica, em face dos enormes custos para a realização de tantas eleições em tão curto espaço de tempo; o segundo, de natureza política, *é a complexificação desnecessária do cenário político do País, em detrimento da transparência da atividade política e da informação dos eleitores.*

Essas seriam as razões básicas a determinar a unificação do calendário eleitoral e a realização de eleições gerais, abarcando todos os cargos políticos em disputa no País, em todos os níveis da federação, de Presidente da República a Prefeito, de Senador a Vereador, a cada quatro anos.

Após a apresentação de relatório à Secretaria da CCJ, em 3 de julho de 2013, foram apresentadas, em 9 de julho de 2013, duas emendas à PEC nº 71, de 2012: a Emenda nº 1, de autoria do Senador Ricardo Ferraço e a Emenda nº 2, de autoria do Senador Vicentinho Alves.

Como ainda não havíamos feito a leitura do relatório perante a CCJ, optamos por reformulá-lo, em vez de apresentar relatório complementar, para incorporar a análise das referidas emendas.

II – ANÁLISE

Cabe à CCJ, nos termos regimentais, a análise da admissibilidade e do mérito da proposição.

No que tange aos aspectos formais e circunstanciais, nenhum reparo há a ser feito à PEC nº 71, de 2012: *i)* foi subscrita por mais de um terço dos membros do Senado Federal (inciso I do art. 60 da Constituição Federal); *ii)* não está em vigor no país qualquer das circunstâncias descritas no § 2º do art. 60 da Constituição Federal (CF) – intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio – que impediriam o emendamento do texto constitucional; *iii)* tampouco, a matéria tratada foi objeto de proposta de emenda à Constituição rejeitada ou havida por prejudicada nesta sessão legislativa (art. 60 § 5º da CF).



A proposta de emenda à Constituição que ora se analisa é absolutamente consentânea com as normas regimentais do Senado Federal.

No que concerne à técnica legislativa, em atenção ao que estabelece a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, alteração e consolidação das leis, em especial, ao que dispõe seu art. 12, entendemos por bem transformar o art. 1º da proposição – dispositivo autônomo – em dispositivo a ser acrescido ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Esse dispositivo a ser acrescido seria o art. 98, visto que o ADCT é composto, atualmente, de 97 artigos.

A alteração se justifica pelo fato de as normas veiculadas pela PEC cumprirem as funções inerentes às normas que integram o ADCT: *i)* promovem a transição de um sistema jurídico atual (em que não há coincidência das eleições municipais com as demais), para um futuro (em que haverá a coincidência); *ii)* são normas limitadas no tempo, que serão exauridas ao fim do mandato de seis anos dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores eleitos em 2016, bem como ao fim do mandato de quatro anos dos Senadores da República eleitos em 2018 e com a realização das eleições gerais em 2022; *iii)* são uma exceção à regra geral prevista na parte permanente da CF (art. 29, inciso I, em sua redação atual), para possibilitar a coincidência das eleições.

No âmbito da análise da admissibilidade da proposição, registramos que nenhuma das cláusulas imodificáveis da Constituição Federal, elencadas nos incisos do § 4º do art. 60, foi violada pela presente proposição.

Poder-se-ia argumentar que as normas veiculadas por esta PEC, por alterar o prazo dos mandatos nela indicados, mitigariam, de certa forma, o voto direto, secreto, universal e periódico, cláusula imodificável de nossa Constituição, consoante estabelece o inciso II do § 4º de seu art. 60.

Trata-se de argumento que não resiste a uma análise mais detida das alterações propostas. Em nenhum momento a PEC tende a abolir



o voto direto (os eleitores seguem votando diretamente em seus candidatos); o voto continua sendo secreto e indevassável; permanece universal, e se estende a todos aqueles que preencham as condições determinadas pelo texto constitucional; e é periódico.

A modificação prevê o aumento do mandato de quatro para seis anos para os prefeitos, vice-prefeitos e vereadores eleitos em 2016, bem como define, excepcionalmente, em quatro anos o mandato dos Senadores da República eleitos em 2018, com o único intento de viabilizar eleições gerais em 2022.

Não há, ainda, supressão de direitos políticos, que poderia ser caracterizada com a redução dos mandatos.

A regra tampouco pode ser acusada de casuística, eis que se destina àqueles que serão eleitos em 2016 e em 2018.

Os direitos dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores eleitos em 2012, e que iniciaram seus mandatos em 2013, estão totalmente preservados.

Também estão totalmente preservados, os direitos dos Senadores da República eleitos em 2006 e 2010, e que iniciaram seus mandatos em 2007 e 2011, respectivamente.

A excepcionalidade do mandato de quatro anos para os Senadores da República a serem eleitos em 2018, tem como único escopo, viabilizar eleições gerais em 2022 como já dito aqui.

Pela proposta que ora apresento, o mandato de seis anos para todos os cargos eletivos, vem ao encontro de minha convicção: eleições gerais em todos os níveis a cada seis anos.

No atual sistema eleitoral, as eleições realizadas de dois em dois anos, divergem do senso comum, haja vista a paralisia administrativa a que ficam submetidos os órgãos governamentais.



Também não se justifica mais, o disposto no § 2º do art. 46 da nossa Carta Magna, quanto à alternância de um terço e dois terços da representação no Senado Federal, com eleições a cada quatro anos.

O Senado Federal, além de casa de representação dos Estados e do Distrito Federal, cumpre a função de casa revisora de natureza conservadora, com o objetivo de barrar prováveis mudanças bruscas na legislação e na Constituição decorrentes de uma alteração radical na composição da Câmara dos Deputados, uma vez que esta casa tem todas as suas cadeiras em disputa no período de quatro em quatro anos, permanecendo, portanto, no Senado, uma parcela de componentes eleitos na legislatura anterior.

Desta forma, uma mudança radical na composição da Câmara dos Deputados é amortecida sempre pelos Senadores eleitos quatro anos antes, que podem ser na proporção de um terço ou dois terços de todo o Senado.

Esta característica bastante conservadora, não mais se justifica, posto que é capaz de prejudicar a vontade popular expressa em um momento político específico, frustrando a população com o papel desempenhado pelo legislativo.

Esse mecanismo implica a existência de uma casa legislativa que poderá representar, em determinado momento político, barreira às transformações mais amplas apoiadas pela maioria da população, oriundas de uma Câmara dos Deputados totalmente renovada pelas urnas.

De outro giro, a PEC é materialmente compatível com o texto constitucional de 1988, visto que a essência da proposição é tornar o processo eleitoral o mais econômico possível, em obediência ao princípio da moralidade pública previsto no *caput* do art. 37 e ao princípio da economicidade de que trata o *caput* do art. 70, ambos da Constituição Federal de 1988.

Ademais, a maior simplificação e transparência conferidas ao processo eleitoral são absolutamente consentâneas com as diretrizes constitucionais que pugnam, nos termos da parte final do § 9º do art. 14 da



Constituição Federal, pela normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico e do poder político, de modo que a soberania popular, prevista no *caput* do art. 14, possa ser exercida sem embaraços, em sua plenitude.

Entendemos, quanto ao mérito, que a oportunidade suscitada por esta PEC, ao discutir a unificação das eleições e dispor sobre a extensão dos mandatos dos eleitos para os cargos do Poder Executivo e do Poder Legislativo, em todos os níveis da Federação, não pode ser desperdiçada para tratar de tema relevante e absolutamente conexo, qual seja, a vedação da reeleição dos ocupantes dos cargos de Presidente da República, de Governadores de Estado e do Distrito Federal, de Prefeitos e de quem os houver sucedido ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito eleitoral.

Temos acompanhado, com preocupação, desde a introdução da regra da reeleição em nosso ordenamento constitucional pela Emenda Constitucional nº 16, de 5 de junho de 1997, o cenário político-eleitoral referente às eleições para a Chefia do Poder Executivo.

Não raras foram as vezes, ao longo desses quase dezesseis anos, em que a normalidade e a legitimidade das eleições foram afetadas pelo abuso do poder político exercido por aqueles que detinham o mandato eletivo de Chefe do Poder Executivo, e que, amparados por uma regra excessivamente permissiva constante da parte final do § 5º do art. 14 da Constituição Federal, puderam disputar a reeleição sem ao menos ter que se afastar do cargo que ocupavam.

Tal situação tem gerado uma profunda confusão para os eleitores, que não têm condições de discernir se os atos praticados são atos legítimos de gestão ou são atos eleitorais.

Alertado para os abusos cometidos, o Poder Legislativo promoveu diversas alterações no corpo da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que *estabelece normas para as eleições*, especialmente na parte que cuida das condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais – art. 73 e seguintes – de modo a minimizar as distorções geradas pela regra da reeleição introduzida em 1997. Contudo, pelo que temos constatado, as alterações foram insuficientes.



O enorme arsenal de recursos econômicos e de poder posto à disposição dos Chefes do Executivo tem funcionado como barreira intransponível a uma maior isonomia eleitoral.

Nesse sentido, apresentaremos emenda substitutiva global que, além das alterações de técnica legislativa mencionadas, assegure, após a unificação das eleições a partir de 2022, a fixação do mandato de todos os ocupantes de cargo eletivo para seis anos, vedada a reeleição para os cargos do Poder Executivo.

Entendemos que essa alteração resgata o princípio isonômico, a normalidade e a legitimidade das eleições, tanto almejada pela maioria da população brasileira.

Perceba-se, por fim, que como essa alteração terá caráter permanente a partir de 2022, será necessário alterar os dispositivos da parte permanente da Constituição que cuidam do prazo dos mandatos eletivos, executivos e legislativos, com o cuidado de deixar explicitado no texto do substitutivo, que essas alterações somente produzirão efeito a partir de 2022.

No que concerne às emendas apresentadas, temos a aduzir o que se segue.

A **Emenda nº 1**, de autoria do Senador Ricardo Ferraço, propõe, por intermédio de seu art. 1º, a alteração do § 5º do art. 14 da CF, para eliminar a possibilidade de reeleição do Presidente da República, dos Governadores de Estado e do Distrito Federal, dos Prefeitos e de quem os houver sucedido ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito. Essa é a única convergência de conteúdo com a proposta de Substitutivo que apresentamos.

Promove, ainda, alterações em diversos dispositivos da Constituição Federal (art. 28, *caput*, art. 29, I e art. 82), para fixar em cinco anos o mandato dos ocupantes de cargos eletivos no âmbito do Poder Executivo, em todos os níveis da federação.

A **Emenda nº 1** preserva em quatro anos a duração dos mandatos dos deputados estaduais e altera o parágrafo único do art. 44 da



CF para fixar em cinco anos a duração da legislatura no Congresso Nacional, porém, não promove os necessários ajustes na redação do § 1º do art. 46 da CF.

O *caput* do art. 2º da Emenda nº 1 prevê a vigência imediata da emenda constitucional que eventualmente resultar de sua aprovação, enquanto o parágrafo único estabelece que os efeitos quanto à alteração dos mandatos de Prefeito e Vice-Prefeito serão produzidos a partir das eleições de 2016, e os referentes aos mandatos de Governador, Vice-Governador, Presidente e Vice-Presidente, a partir das eleições de 2018.

O art. 3º da Emenda nº 1 revoga o § 2º do art. 46 da CF que trata da renovação, de quatro em quatro anos, da representação dos Estados e do DF no Senado Federal.

Percebe-se, pois, que Emenda nº 1 diverge da linha essencial que norteou a elaboração do nosso Substitutivo, no sentido de promover a coincidência geral das eleições e de determinar que a partir do ano de 2022, todos os mandatos eletivos, no âmbito do Poder Executivo e do Poder Legislativo, em todos os níveis da federação, tenham a duração de seis anos. Nesse sentido, não temos como acolhê-la no mérito.

A **Emenda nº 2**, de autoria do Senador Vicentinho Alves, prevê, em dispositivo autônomo (*caput* do art. 1º), que o mandato dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores eleitos em 2012 será de seis anos. Existe, a nosso sentir, inconsistência jurídica nesta proposta em face dos efeitos retroativos gerados, na medida em que altera o prazo de mandatos – que são de quatro anos, à luz do que estabelece o art. 29, inciso I da CF – que já estão em curso.

O parágrafo único desse art. 1º, proposto pela Emenda nº 2, estabelece que a partir de 2018, as eleições para Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores, Presidente da República, Governadores, Vice-Governadores, Senadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais ocorrerão concomitantemente, para mandatos de quatro anos.

Depreende-se da análise da Emenda nº 2, que seu autor objetiva promover a coincidência das eleições para todos os mandatos



eletivos, do Poder Executivo e do Poder Legislativo, em todos os níveis da federação, a partir das eleições de 2018. Mantém o atual prazo de quatro anos para todos os mandatos, salvo os dos Senadores, que continuam de oito anos, e preserva a possibilidade de reeleição para os ocupantes dos cargos de Chefes do Poder Executivo federal, estadual, distrital e municipal.

Essa formulação não se coaduna com a posição por nós sustentada neste relatório, no sentido de: eliminar a possibilidade de reeleição dos Chefes do Poder Executivo; ser promovida a coincidência geral das eleições; e de determinar que, a partir do ano de 2022, todos os mandatos eletivos, no âmbito do Poder Executivo e do Poder Legislativo, em todos os níveis da federação, tenham a duração de seis anos, razão pela qual posicionamo-nos por sua rejeição.

III – VOTO

Pelo exposto, manifestamo-nos pela aprovação da PEC nº 71, de 2012, nos termos da emenda substitutiva que ora apresentamos para a deliberação das Senhoras Senadoras e Senhores Senadores, e pela rejeição das Emendas nº 1 e 2 – CCJ.

EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO) PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 71, DE 2012

Altera a Constituição Federal para estender para seis anos o mandato dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores eleitos em 2016, com vistas a estabelecer, em 2022, a coincidência geral das eleições, e para determinar que, a partir de então, todos os mandatos tenham a duração de seis anos, vedada a reeleição dos Chefes dos Poderes Executivo federal, estadual, distrital e municipal.



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, o § 1º do art. 27, o *caput* do art. 28, o inciso I do art. 29, o parágrafo único do art. 44, os §§ 1º e 2º do art. 46 e o art. 82 da Constituição Federal passam 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 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 seis 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 seis 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 primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77.

.....”(NR)



“Art. 29.

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

.....” (NR)

“Art. 44.

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

“Art. 46.

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

§ 2º (Revogado).

.....”(NR)

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

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 98:

“Art. 98. O mandato dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores a serem eleitos em 2016 será de seis anos.

§ 1º O mandato dos Senadores da República a serem eleitos em 2018 será de quatro anos.

§ 2º As eleições para Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, a partir de 2022, ocorrerão concomitantemente às eleições para Presidente da República, Governadores, Vice-



Governadores de Estado, Senadores da República, Deputados Federais e Deputados Estaduais.

§ 3º Todos os mandatos eletivos referidos no § 2º terão, a partir de 2022, a duração de seis anos, observado o disposto no § 5º do art. 14 da Constituição.”

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

Parágrafo único. As alterações promovidas pelo art. 1º desta Emenda Constitucional produzirão efeitos a partir das eleições gerais de 2022.

Art. 4º Revoga-se o § 2º do art. 46 da Constituição Federal.

Sala da Comissão,

VITAL DO RÊGO
Senador da República
Presidente

LUIZ HENRIQUE DA SILVEIRA
Senador da República
Relator

