



# SENADO FEDERAL

## PARECER Nº 232, DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda Constitucional nº 38, de 2007 do Senador João Vicente Claudino e outros, que acrescenta os §§ 1º e 2º ao art. 15 da Constituição Federal para disciplinar a mudança de domicílio eleitoral para os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito.

RELATOR: Senador VALDIR RAUPP

### I – RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão, para exame, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 38, de 2007, que determina a perda de mandato do prefeito e do vice-prefeito que transferir o domicílio eleitoral da circunscrição pela qual foi eleito. A proposição também veda que o prefeito e o vice-prefeito candidatem-se na eleição imediatamente posterior a sua mudança de domicílio eleitoral.

O Senador João Vicente Claudino, primeiro subscritor, e os demais autores da proposta argumentam, em sua justificação, que é necessário incluir, entre os temas da reforma política, a disciplina dos pleitos para prefeito e vice-prefeito nos casos de mudança de domicílio eleitoral.

Aduz que, “recentemente foi constatado que prefeitos e vice-prefeitos, no último ano de seus mandatos, mudam de domicílio eleitoral para se candidatarem em municípios vizinhos, usando a máquina pública de seus municípios e os recursos e meios disponíveis dos cargos que ocupam, às vezes de forma inescrupulosa, em prol de viabilizar sua eleição”.

E esclarece, ainda, que a polêmica existe porque muitos dos atuais prefeitos estariam se candidatando a um terceiro mandato consecutivo, *ferindo a lógica da lei que só permite uma reeleição para cargos do Poder Executivo*. Tal realidade ofenderia o princípio democrático da igualdade de concorrência.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

## II – ANÁLISE

A PEC nº 38, de 2007, apresenta-se em condições de ter o seu mérito apreciado pelo Congresso Nacional, no que respeita aos seus aspectos formais.

Com efeito, não nos encontramos na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, e a matéria constante desta proposição não foi rejeitada ou havida por prejudicada pelo Congresso Nacional na presente sessão legislativa.

Creio, entretanto, que algumas ponderações se impõem, em face da necessidade da superação da barreira da constitucionalidade material.

A primeira ponderação diz respeito ao § 1º que se propõe aduzir ao art. 15 da Constituição, e diz respeito ao princípio da soberania popular, de cujo exercício prático resultam os mandatos dos prefeitos. A mudança de domicílio eleitoral não se afigura, conforme o nosso entendimento, fundamento bastante para ensejar a perda de um mandato alcançado mediante o exercício legítimo da soberania popular.

O instituto da inelegibilidade poderia se prestar à realização desse intento, talvez com melhor razoabilidade e proporcionalidade entre a ação e a sua norma disciplinadora. Nesse passo, tornar-se-ia dispensável a inserção do § 2º ao mesmo art. 15, como ora se propõe.

Cabe notar, a respeito do tema ora discutido, conhecido como “prefeito itinerante” no mundo político e judicial, que a jurisprudência respectiva do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sofreu inflexão segura e substantiva, nos anos posteriores à apresentação da proposta que ora se discute.

Como decidiu o TSE nos autos do Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 4198006 - Valença/RJ, Relator o Ministro Aldir Passarinho Júnior, DJe de 25.06.2010:

(...) 2. A partir do julgamento do Recurso Especial nº 32.507/AL, em 17.12.2008, esta c. Corte deu nova interpretação ao art. 14, § 5º, da Constituição Federal, passando a entender que, no Brasil, qualquer Chefe de Poder Executivo - Presidente da República, Governador de Estado e Prefeito Municipal - somente pode exercer dois mandatos consecutivos nesse cargo. Assim, concluiu que não é possível o exercício de terceiro mandato subsequente para o cargo de prefeito, ainda que em município diverso.

3. A faculdade de transferência de domicílio eleitoral não pode ser utilizada para fraudar a vedação contida no art. 14, § 5º, da Constituição Federal, de forma a permitir que prefeitos concorram sucessivamente e ilimitadamente ao mesmo cargo em diferentes municípios, criando a figura do "prefeito profissional".

Esse entendimento tem sido mantido pelo TSE, como se pode observar no acórdão proferido no julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 32539, Rel. designado Min. Carlos Ayres Britto, publicado em sessão de 17.12.2008:

**RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. MUDANÇA DE DOMICÍLIO ELEITORAL. "PREFEITO ITINERANTE". EXERCÍCIO CONSECUTIVO DE MAIS DE DOIS MANDATOS DE CHEFIA DO EXECUTIVO EM MUNICÍPIOS DIFERENTES. IMPOSSIBILIDADE. INDEVIDA PERPETUAÇÃO NO PODER. OFENSA AOS §§ 5º E 6º DO ART. 14 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. NOVA JURISPRUDÊNCIA DO TSE.**

Não se pode, mediante a prática de ato formalmente lícito (mudança de domicílio eleitoral), alcançar finalidades incompatíveis com a Constituição: a perpetuação no poder e o apoderamento de unidades federadas para a formação de clãs políticos ou hegemonias familiares.

O princípio republicano está a inspirar a seguinte interpretação basilar dos §§ 5º e 6º do art. 14 da Carta Política: somente é possível eleger-se para o cargo de "prefeito municipal" por duas vezes consecutivas. Após isso, apenas permite-se, respeitado o prazo de desincompatibilização de 6 meses, a candidatura a "outro cargo", ou seja, a mandato legislativo, ou aos cargos de Governador de Estado ou de Presidente da República; não mais de Prefeito Municipal, portanto.

Nova orientação jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral, firmada no Respe 32.507.

Desse modo, mantida esta linha de interpretação jurisprudencial, a presente proposição poderia ser vista por alguns como inócuas. Cabe, entretanto, assinalar que as decisões acima transcritas, tomadas pelo Pleno do TSE, o foram sempre por maioria. Há, vê-se, o entendimento pelo qual essa nova jurisprudência ofenderia o direito individual à elegibilidade.

Assim, torna-se necessária a apreciação e a aprovação da proposição que ora se examina. Entendemos, entretanto, que alterações substantivas devem ser procedidas para limitar os seus efeitos à elegibilidade, sem destituição de mandato, e para alcançar, por isonomia, os governadores de estado.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, opino pela constitucionalidade e juridicidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 38, de 2007, e voto por sua aprovação, na forma do seguinte substitutivo:

#### **EMENDA N° – CCJ (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 38, DE 2007**

Dá nova redação ao § 5º do art. 14 da Constituição Federal para vedar o exercício do terceiro mandato consecutivo por chefe do Poder Executivo.

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 Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 14. ....  
.....”

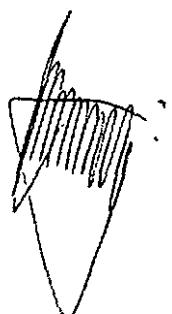
§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente, vedado o terceiro mandato consecutivo, ainda que em circunscrição diversa.

....." (NR)

**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente



A handwritten signature consisting of several loops and strokes, appearing to be a stylized 'R' or similar letter. To its right, the word 'Relator' is written in a cursive script.

, Relator

## **IV – DECISÃO DA COMISSÃO**

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, na 8ª Reunião Ordinária, realizada nesta data, aprova Parecer favorável à Proposta de Emenda à Constituição nº 38, de 2007, nos termos da Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo), relatado pelo senador Valdir Raupp, que acolhe a sugestão do Senador José Pimentel, para incluir a expressão “para o mesmo cargo”, conforme a seguinte redação consolidada:

### **EMENDA N° 1 – CCJ (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 38, DE 2007**

Dá nova redação ao § 5º do art. 14 da Constituição Federal para vedar o exercício do terceiro mandato consecutivo por chefe do Poder Executivo.

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 Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

**“Art. 14.....**  
.....  
§ 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 subsequente, vedado o terceiro mandato consecutivo para o mesmo cargo, ainda que em circunscrição diversa.  
.....” (NR)

**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 20 de março de 2014

Senador VITAL DO RÉGO, Presidente

Senador VALDIR RAUPP, Relator

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

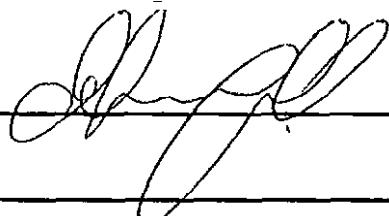
PROPOSIÇÃO: PEC Nº 38 DE 2007

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 20/03/2014, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <u>SENADOR VITAL DO RÉGO</u>	
RELATOR: <u>SENADOR VALDIR RAUPP</u>	
<b>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B, PSOL)</b>	
JOSÉ PIMENTEL	1. ANGELA PORTELA
GLEISI HOFFMANN	2. LÍDICE DA MATA
PEDRO TAQUES	3. JORGE VIANA
ANIBAL DINIZ	4. ACIR GURGACZ
ANTONIO CARLOS VALADARES	5. WALTER PINHEIRO
INÁCIO ARRUDA	6. RODRIGO ROLLEMBERG
MARCELO CRIVELLA	7. HUMBERTO COSTA
RANDOLPE RODRIGUES	8. PAULO PAIM
EDUARDO SUPLICY	9. ANA RITA
<b>BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PSD, PV)</b>	
EDUARDO BRAGA	1. CIRO NOGUEIRA
VITAL DO RÉGO	2. ROBERTO REQUIÃO
PEDRO SIMON	3. VAGO
RICARDO FERRAÇO	4. CLÉSIO ANDRADE
LUIZ HENRIQUE	5. VALDIR RAUPP
EUNÍCIO OLIVEIRA	6. BENEDITO DE LIRA
FRANCISCO DORNELLES	7. WALDEMIR MOKA
SÉRGIO PETECÃO	8. KÁTIA ABREU
ROMERO JUCA	9. LOBÃO FILHO
<b>BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)</b>	
AÉCIO NEVES	1. LÚCIA VÂNIA
CÁSSIO CUNHA LIMA	2. FLEXA RIBEIRO
ALVARO DIAS	3. CÍCERO LUCENA
JOSÉ AGripino	4. PAULO BAUER
ALOYSIO NUNES FERREIRA	5. CYRO MIRANDA
<b>BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PR, PSC, PRB)</b>	
ARMANDO MONTEIRO	1. GIM
MOZARILDO CAVALCANTE	2. EDUARDO AMÓRIM
MAGNO MALTA	3. CIDINHO SANTOS
ANTONIO CARLOS RODRIGUES	4. ALFREDO NASCIMENTO

Atualizada em: 19/03/2014

ASSINAM O PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 38, DE 2007 NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 20/3/2014, COMPLEMENTANDO AS ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS DO ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO RISF, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS):

- 1-   
2- \_\_\_\_\_  
3- \_\_\_\_\_  
4- \_\_\_\_\_  
5- \_\_\_\_\_  
6- \_\_\_\_\_  
7- \_\_\_\_\_  
8- \_\_\_\_\_  
9- \_\_\_\_\_  
10- \_\_\_\_\_  
11- \_\_\_\_\_

ASSINAM O PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 38, DE 2007 NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 19/03/2014, COMPLEMENTANDO AS ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS DO ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F., O SENHOR) SENADOR:

1- Senador Casildo Maldaner

## **LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA**

### **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

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 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.~~

§ 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 subsequente.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997)

§ 6º - Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

.....

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

- cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;
- II - incapacidade civil absoluta;
- III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;
- IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;
- V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

.....

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

.....

§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

.....

Publicado no DSF, de 1º/4/2014.