

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 376, DE 2009 (Apensadas: PECs nºs 378/09, 129/11, 117/11, 365/13, 379/14, 393/14, 56/19)

Estabelece a coincidência geral dos pleitos para todos os mandatos eletivos, aumenta de 8 para 10 anos o mandato de Senador, estabelece o mandato de 5 anos para todos os cargos eletivos e põe fim ao instituto da reeleição para os cargos do Poder Executivo.

Autores: Deputado ERNANDES AMORIM e outros

Relator: Deputado VALTENIR PEREIRA

I - RELATÓRIO

Objetiva a proposta de emenda à Constituição em epígrafe estabelecer a coincidência geral dos pleitos para todos os mandatos eletivos, a partir de 2019. Para isso, pretende aumentar de oito para dez anos o mandato de Senador, estabelecer o mandato de cinco anos para todos os cargos eletivos e pôr fim ao instituto da reeleição para cargos do Poder Executivo, além de limitar a reeleição dos Senadores a um período imediatamente consecutivo. Define, ainda, diferente duração de mandatos até a coincidência das eleições.

Para os signatários da proposição, o instituto da reeleição compromete a igualdade de condições entre os candidatos, por meio do uso da máquina pública em benefício próprio. Outrossim, a coincidência das datas das eleições diminuiria os gastos públicos e contribuiria para o bom andamento dos

trabalhos do Congresso Nacional, interrompidos pela prática de eleições em biênios alternados.

À proposta principal, por versar em matéria conexa, foram apensadas as seguintes proposições:

- **PEC nº 378, de 2009**, de autoria do Deputado CHICO ALENCAR e outros, a qual “dá nova redação ao art. 14 da Constituição, de modo a limitar o número de eleições para um mesmo cargo de Parlamentar”, limitando os mandatos de parlamentares a três consecutivos ou cinco alternados;

- **PEC nº 117, de 2011**, de autoria do Deputado AUGUSTO COUTINHO e outros, a qual “introduz dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias, a fim de promover a unificação das eleições gerais e municipais, tornando coincidentes os mandatos eletivos”, a partir de 2018;

- **PEC nº 129, de 2011**, cujo primeiro signatário o Deputado REGINALDO LOPES, que “inclui parágrafos no art. 14 da Constituição Federal para tornar inelegíveis, para um quarto mandato consecutivo, os Deputados Federais, os Deputados Estaduais e Distritais e os Vereadores e, para um terceiro mandato consecutivo, os Senadores”;

- **PEC nº 365, de 2013**, cujo primeiro signatário o Deputado ANDRE MOURA, que “dá nova redação ao § 5º do art. 14 da Constituição Federal, trata da reeleição do Presidente da República, Governadores e Prefeitos”, permitindo uma reeleição no período subsequente, mas vedando nova eleição para o mesmo cargo;

- **PEC nº 379, de 2014**, de autoria do Deputado ZÉ GERALDO e outros, a qual “modifica os §§ 1º e 3º do art. 46 da Constituição Federal para por fim aos suplentes dos Senadores e reduzir o mandato dos Senadores para 4 anos, permitida 1 recondução, condicionando na hipótese de vacância assumir o 2º candidato mais votado”;

- **PEC nº 393, de 2014**, cujo primeiro signatário o Deputado MARCIO BITTAR, que “dá nova redação ao § 5º do artigo 14 da Constituição Federal”, limitando a Chefia do Executivo a dois mandatos, consecutivos ou não; e

- a **PEC nº 56 de 2019**, de autoria do Deputado ROGÉRIO PENINHA MENDONÇA e outros, a qual, de forma transitória e alicerçada em razões de ordem político- econômica, “acrescenta o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, para estender os mandatos dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, unificando as eleições gerais e as eleições municipais”.

A esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania compete pronunciar-se sobre a **admissibilidade** das propostas de emenda à Constituição sob análise, nos termos do art. 202 do Regimento Interno desta Casa.

Distribuída a mim a relatoria das proposições, **verifiquei a existência de voto anterior pronunciado pelo nobre Deputado Esperidião Amin**, que ora honro quase integralmente.

É o relatório do necessário.

II - VOTO DO RELATOR

As proposições ora examinadas atendem aos requisitos formais e circunstâncias para o emendamento da Constituição: foram apresentadas por, no mínimo um terço dos membros da Câmara dos Deputados (CF, art. 60, I), encontrando-se o País em época de normalidade institucional, uma vez que não estamos na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio (CF, art. 60, § 1º).

A estabilização do Estado é dogma impostergável da Constituição para a manutenção da “segurança”, considerada como valor supremo no preâmbulo da Lei Maior. Dela depende o desenvolvimento

nacional, o bem-estar da comunidade e a conquista dos objetivos fundamentais firmados no art. 3º, do Texto Magno.

O legislador constituinte brasileiro manifestou-se, em 1988, de forma cristalina quanto ao processo de reforma da Constituição, optando pela emenda constitucional como o instrumento permanente de ausculta à sociedade, com seu procedimento mais rígido e quórum qualificado, consciente que estava da relevância da estabilidade nas relações jurídico-institucionais em um país latino-americano.

O Congresso Nacional, por meio de emenda, pode, então, modificar qualquer norma da Constituição, menos revogar (abolir) aquelas que são consideradas *cláusulas pétreas*, que constituem limitações materiais ao poder de emenda, eis que formam o núcleo imodificável das constituições.

É pacífico não existirem impedimentos para que novos direitos sejam acrescentados ao rol de direitos fundamentais por meio de emenda à Constituição.

Pode-se mencionar, por exemplo, o direito à rápida duração do processo (art. 5º, inc. LXXVIII), o direito à moradia (art. 6º) e a reeleição para o executivo (arts. 14, 28, 29 e 77). Não estavam no rol originário na Constituição de 88, tendo sido acrescentados, respectivamente, pela Emenda Constitucional nº 45/2004, pela Emenda Constitucional 26/2000 e pela Emenda Constitucional de 16/1997.

Entretanto, se é pacífica a possibilidade de se aumentar o rol de direitos e garantias considerados fundamentais, **é controvertido, na doutrina, se, uma vez incluídos no texto por emenda constitucional, esses direitos se tornariam também cláusulas pétreas.**

Apesar de minoria, há juristas do peso de Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet, que são incisivos

em afirmar que **“não é cabível que o poder de reforma crie cláusulas pétreas. Apenas o poder constituinte originário pode fazê-lo”**.¹

Antes de 1997, não era permitida a reeleição para os cargos do Poder Executivo. A **irreelegibilidade**, termo mais técnico, segundo Pinto Ferreira, vem desde a primeira Constituição Republicana de 1891 e foi mantida por todas as constituições democráticas posteriores. A Constituição Federal de 1988 *manteve* a proibição da reeleição dos cargos políticos unipessoais, para impedir a elegibilidade, para os mesmos cargos, do Presidente da República, dos Governadores e Prefeitos.

Na época, foi arguida a inconstitucionalidade da EC nº 16, de 1997, que introduziu o instituto da reeleição, sob o argumento de que era **direito fundamental** a irreelegibilidade dos ocupantes dos cargos de chefia do Poder Executivo para o mandato seguinte.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a EC nº 16, de 1997, conheceu em parte da ação e a julgou improcedente, em face da jurisprudência do STF no sentido de **que só é viável o controle abstrato de constitucionalidade contra emenda à Constituição Federal na hipótese de violação ao § 4º, do art. 60** : “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado; II – o voto direto, secreto, universal e periódico; III – a separação dos Poderes; **IV – os direitos e garantias individuais.**”. Precedente citado: ADI 939-DF (RTJ 151/755). ADInMC 1.805-DF, rel. Min. Néri da Silveira, 26.3.98.

Melhor esclarecendo, **entendeu o STF que não existia vício de inconstitucionalidade uma vez que a EC nº 16, ao alterar o art. 14, § 5º, da CF, não aboliu direito ou garantia fundamental.**

¹ Vale ressaltar que, no mesmo Curso, os autores defendem que se a emenda constitucional tão somente explicitar um direito fundamental já existente, aí sim, tratar-se-ia de uma cláusula pétrea, tal como ocorreu com o direito à razoável duração do processo que, na ótica dos autores, seria direito fundamental antes mesmo da Emenda Constitucional 45/2004 havê-lo consagrado expressamente. (MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 215).

A par disso, é muito oportuno transcrever o esclarecedor voto do ministro Moreira Alves:

“3-ADI 1.805-MC / DF 2390

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Sr. Presidente, não estamos diante de uma ação direta de interpretação da Constituição.

Ouvi várias considerações que dizem respeito ao problema de interpretação da emenda constitucional. Estamos diante de uma ação direta de inconstitucionalidade

Em se tratando de emenda constitucional, só se admite possibilidade inconstitucionalidade quando ela fere cláusula pétreia.

Procurei, em todas as alegações feitas na inicial, qual a cláusula pétreia ofendida no sentido de esta emenda constitucional ser tendente a aboli-la. Apenas encontrei alusão ao art. 5º, combinado com o art. 60, §4º. O art. 5º foi invocado para efeito de isonomia e com relação a problema de proporcionalidade, mas, evidentemente, essa emenda não tende a aboli-lo em nenhum dos seus incisos.

Por isso, cheguei até a considerar que era o caso de não conhecer da ação direta de inconstitucionalidade por falta de demonstração do plausível, requisito para examinarmos ação dessa natureza em se tratando de emenda constitucional. No entanto, o eminente Relator, num imenso esforço para encontrar alguma coisa que justificasse essa ação, invocou, em última análise, que havia alegação de ter sido ofendido o §2º do art. 5º, combinado com o art. . Mas a minha preocupação é a de que não há, pela emenda constitucional relativa à reeleição, nenhuma tendência a abolir o §2º do art. 5º, porque não implica abolir os outros direitos fundamentais decorrentes de princípios da própria Constituição ou de tratados internacionais.

Como houve essa alegação, embora a princípio estivesse tendente a não conhecer desta ação, também dela conheço assim fazendo, não tenho a menor dúvida de que não se pode considerar, principalmente em se tratando de liminar, que há plausibilidade jurídica capaz de conduzir ao deferimento da liminar.

Gostaria ainda de salientar um princípio fundamental: não se declara inconstitucionalidade por ofensa a sistema, mas por ofensa a dispositivo, senão teríamos inconstitucionalidade com base no espírito da Constituição obviamente, chegaríamos subjetivismo absoluto.

Por essas razões, acompanho o eminente Relator, indeferindo a liminar requerida.”

Assim, sob o prisma da constitucionalidade, não resta dúvida de que a PEC nº 376/09, quanto à unificação dos pleitos para todos os mandatos eletivos, alteração no tempo dos mandatos, fim da reeleição e modificação na escolha de suplente de Senador é constitucional, haja vista que

as modificações sugeridas ao texto constitucional não tendem a abolir **a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, nem a separação dos poderes, muito menos os direitos e garantias fundamentais (art. 60, § 4º, da CF).**

Igualmente, o fim da possibilidade da reeleição para cargos do Poder Executivo, sobre não ferir cláusulas pétreas da nossa Lei Fundamental, viria a contribuir para a lisura dos pleitos eleitorais e para o aperfeiçoamento do regime democrático, eliminando a desigualdade de chances entre os candidatos e a perpetuação de oligarquias no poder.

Também o impedimento do exercício de cargos do Poder Legislativo por mais de três mandatos consecutivos e cinco alternados não fere o “cerne inalterável” da nossa Constituição (§4º do art. 60 da CF)

Da mesma maneira, a limitação de mandatos sugeridas pelas PECs nºs 129/11, 365/13 e 393/14; a coincidência de mandatos eletivos propugnada pelas PECs nº 376/09, 117/11 e 56/19; e a extinção dos suplentes de Senadores e redução dos mandatos de Senadores proposta pela PEC nº 349/14.

Para ser mais preciso, patente é a constitucionalidade às propostas de emenda à constituição ora em exame, máxime aquelas normas transitórias e excepcionais que adaptam mandatos eletivos em curso ao princípio constitucional da concomitância de eleições e coincidência de mandatos.

Ademais, inexistente qualquer obstáculo de direito positivo constitucional à transferência de eleições municipais ou como queiram o alongamento dos atuais mandatos, muito mais quando esse adiamento das eleições municipais se destina, única e exclusivamente a estabelecer a concomitância ordenada das eleições municipais, estaduais e federal, especialmente porque se economizará mais de três bilhões de reais dos cofres públicos por eleição, valores esses que poderão ser investidos em saneamento básico, saúde, educação e segurança pública.

As propostas de emenda à Constituição sob análise não ofendem, outrossim, outros princípios e regras da Lei Maior, notadamente porque respeitam e prestigiam o princípio democrático da escolha dos nossos representantes, em eleição por sufrágio universal, direto e secreto, mantendo a temporariedade dos mandatos.

Os aspectos de mérito abordados pelas proposições (e eventuais datas previstas, já ultrapassadas) devem ser deixados para exame pela Comissão Especial, a ser criada com a específica finalidade de analisar o mérito das proposições aqui debatidas.

Por fim, a unificação das eleições ou coincidência dos mandatos é bom para o Brasil.

Em tais condições, meu voto é no sentido da **admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição de nºs 376 e 378, de 2009; 129 e 117, de 2011; 365, de 2013; 379 e 393, de 2014; e 56, de 2019.**

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado VALTENIR PEREIRA
Relator