



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº 22-B, DE 1995

(Do Sr. José Janene e outros)

Dá nova redação aos artigos 28, 29 e 32, da Constituição Federal, eliminando o segundo turno das eleições para os executivos estaduais, distrital e municipais ; tendo pareceres da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pela admissibilidade e da Comissão Especial pela aprovação, com Substitutivo.

(PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 22-A, DE 1995, A QUE SE REFEREM OS PARECERES).

SUMÁRIO

- I - Proposição inicial**
- II - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação**
 - Parecer do Relator
 - Parecer da Comissão
- III - Na Comissão Especial**
 - Termo de recebimento de emendas
 - Parecer do Relator
 - Substitutivo do Relator
 - Complementação de Voto
 - Parecer da Comissão
 - Substitutivo adotado pela Comissão

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 O art. 28 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á noventa dias antes do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá no dia 1º de janeiro do ano subsequente.

§ 1º A eleição do Governador do Estado importará a do Vice-Governador com ele registrado.

§ 2º Será considerado eleito Governador o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria dos votos, entre os candidatos em turno único.

§ 3º Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V."

Art. 2º Os incisos II e XII do art. 29 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 29

II- eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito até noventa dias antes do término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art.28, §§ 1º e 2º;

.....

XII- perda do mandato do Prefeito, nos termos do art. 28, § 3º."

Art. 3º O § 2º do art. 32 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.32.....

.....

§ 2º A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art. 28, §§ 1º e 2º, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.

....."

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

JUSTIFICAÇÃO

Uma primeira constatação se impõe a respeito da eleição em dois turnos: o método implica em aumento do custo econômico do processo eleitoral. Este aumento onera o contribuinte, em virtude da elevação do gasto público, e prejudica sobremaneira as campanhas dos candidatos e partidos menos aquinhoados financeiramente. Resulta, portanto, em distorção, a favor do poder econômico, do próprio processo político.

A conjugação desses dois fatores negativos - o econômico e, por consequência, o político - coloca um problema aos defensores do processo eleitoral em dois turnos. Já não se trata de analisar a questão abstratamente, mas de encontrar razões concretas que possam ser contrapostas a desvantagens tão óbvias. Não parece havê-las.

No sistema de separação de poderes, em que o executivo não depende, para sua formação e continuidade, da confiança do legislativo - ou vice-versa - a maioria parlamentar deve ser construída em cada decisão. É necessário apenas que o chefe do executivo tenha base política suficiente para participar dos processos de negociação política com legitimidade. Ora, esta legitimidade a maioria relativa lhe concede. Caberia exigir maioria absoluta apenas se o executivo dispusesse de poder bastante para praticar sua linha política independentemente de negociação com as várias correntes de opinião representadas no legislativo.

Ademais, no sistema de separação de poderes é da maior importância que o executivo tenha uma feição bem definida. É esta definição que torna transparentes as negociações. O segundo turno pode ter por consequência justamente a formação de coligações eleitorais sem identidade política suficiente para dar um sentido claro às posições em confronto. E quem sofre com a falta de nitidez do debate é o sistema democrático.

Estas considerações teóricas são confirmadas por nossa prática constitucional. Certamente não existe nenhuma argumentação bem fundada a respeito de possíveis dificuldades de Prefeitos e Governadores para, por razões decorrentes do regime eleitoral em turno único, se apresentarem como legítimos detentores do mandato no período anterior à Constituição Federal de 1988. Da mesma forma, não parece que a eleição em dois turnos tenha aumentado a legitimidade dos eleitos no período posterior.

Resta acrescentar que a eleição do Presidente da República apresenta algumas especificidades, por força da dimensão e heterogeneidade do corpo eleitoral, e das

exigências de uma organização política federativa, que não permitem sua subsunção imediata no esquema de interpretação acima desenvolvido.

14 março
Sala das Sessões, em 14 de março de 1995

Deputado JOSÉ JANENE

JOSE JANENE
PAULO CORDEIRO
GEDDEL VIEIRA LIMA
CIRO NOGUEIRA
CLAUDIO CAJADO
JOAO IENSEN
OSVALDO REIS
FERNANDO GOMES
CARLOS CAMURA
JOAO MAIA
JOSE LINHARES
B. SA
EDSON QUEIROZ
WIGBERTO TARTUCE
SILVERNANI SANTOS
DOLORES NUNES
ODILIO BALBINOTTI
EDISON ANDRINO
MANOEL CASTRO
VADAO GOMES
DILCEU SPERAFICO
RAQUEL CAPIBERIBE
ATILA LINS
FRANCISCO SILVA
CIDINHA CAMPOS
MAGNO BACELAR
CORIOLANO SALES
LUIZ FERNANDO
ALEXANDRE CERANTO
JOSE LUIZ CLEROT
NELSON BORNIER
OSVALDO BIOLCHI
GONZAGA MOTA
LUIZ BRAGA
CESAR BANDEIRA
ANTONIO DO VALLE
DARCISIO PERONDI
AUGUSTO NARDES
JOSE EGYDIO
PAULO TITAN
ROLAND LAVIGNE
CORAUCI SOBRINHO
CARLOS AIRTON

OLAVIO ROCHA
FIRMO DE CASTRO
GONZAGA PATRIOTA
UBALDINO JUNIOR
MARCOS MEDRADO
ALBERTO GOLDMAN
ROMEL ANIZIO
ARMANDO COSTA
JOSE BORBA
CELIA MENDES
MAURICIO REQUIAO
ANTONIO JORGE
VILMAR ROCHA
ROBERTO CAMPOS
URSICINO QUEIROZ
AUGUSTINHO FREITAS
SEVERINO CAVALCANTI
THEODORICO FERRAO
RENAN KURTZ
ROGERIO SILVA
MARCIO REINALDO
ENIVALDO RIBEIRO
JOAO MENDES
RICARDO HERACLIO
ALVARO GAUDENCIO NETO
JOSIAS GONZAGA
SILAS BRASILEIRO
VICENTE ARRUDA
OSMANIO PEREIRA
LAIRE ROSADO
AYRES DA CUNHA
VALDOMIRO MEGER
NELSON MEURER
RITA CAMATA
FELIX MENDONA
HENRIQUE EDUARDO ALVES
JOSE MAURICIO
RODRIGUES PALMA
JOSE JORGE
RICARDO BARROS
MOACYR ANDRADE
SERGIO GUERRA
WILSON CAMPOS

EURICO MIRANDA
OSORIO ADRIANO
ROBERTO BRANT
PAULO DE VELASCO
LUIZ BARBOSA
WOLNEY QUEIROZ
ROBERTO PESSOA
PAULO HESLANDER
UBALDO CORREA
MARCOS LIMA
HERMES PARCIANELLO
CARLOS MELLES
ELIAS MURAD
HUGO BIEHL
NESTOR DUARTE
JOFRAN PREJAT
LUCIANO CASTRO
VANESSA FELIPPE
ILDEMAR KUSSLER
ARACELY DE PAULA
SERGIO CARNEIRO
ANTONIO JOAQUIM ARAUJO
SIMARA ELLERY
MAURI SERGIO
PAULO MOURAO
NILSON GIBSON
NELSON MARQUEZELLI
JONIVAL LUCAS
GERMANO RIGOTTO
FRANCISCO DIOGENES
CHICAO BRIGIDO
ANTONIO FEIJAO
VILSON SANTINI
CHICO VIGILANTE
FREIRE JUNIOR
ZILA BEZERRA
YEDA CRUSIUS
WILSON CIGNACHI
JOAO HENRIQUE
JULIO CESAR
VALDIR COLATTO
RONIVON SANTIAGO
NILTON CERQUEIRA
EDSON EZEQUIEL

WERNER WANDERER
VALDENOR GUEDES
FLAVIO DERZI
ODELMO LEAO
BENEDITO DOMINGOS
EUJACIO SIMOES
ANIVALDO VALE
NEDSON MICHELETTI
NOEL DE OLIVEIRA
SALOMAO CRUZ
PADRE ROQUE
JAIR BOLSONARO
WILSON CUNHA
MOREIRA FRANCO
GENESIO BERNARDINO
ALEXANDRE SANTOS
SALATIEL CARVALHO
ADROALDO STRECK
NAN SOUZA
MURILO PINHEIRO
CARLOS NELSON
ROBERTO VALADAO
MARCIA MARINHO
AROLDE DE OLIVEIRA
HILARIO COIMBRA
ARY KARA
FLAVIO ARNS
DAVI ALVES SILVA
BENEDITO GUIMARAES
JOSE ROCHA
LAEL VARELLA
MARCONI PERILLO
LAURA CARNEIRO
PEDRO CANEDO
IVANDRO CUNHA LIMA
GILVAN FREIRE
MAURO LOPES
JAIME MARTINS
PAULO GOUVEA
NEY LOPES
JAIME FERNANDES
EMERSON OLAVO PIRES
FERNANDO TORRES

ASSINATURAS CONFIRMADAS.....173
ASSINATURAS DE APOIAMENTO..... 3
ASSINATURAS REPETIDAS..... 6
ASSINATURAS ILEGÍVEIS..... 1
ASSINATURAS QUE NÃO CONFEREM..... 3

APOIAMENTO
NEY LOPES
HUMBERTO COSTA
MAURICIO NAJAR

REPETIDA
NELSON MARQUEZELLI (REPETIDA)
DAVI ALVES SILVA (REPETIDA)
BENEDITO GUIMARAES (REPETIDA)
JOSE ROCHA (REPETIDA)
LAEL VARELLA (REPETIDA)
MARCONI PERILLO (REPETIDA)

NAO CONFERE
HUMBERTO SOUTO
PAULO BAUER
MARQUINHO CHEDID

ILEGIVEL

LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA COORDENAÇÃO

DAS COMISSÕES PERMANENTES

CONSTITUIÇÃO

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

1988

TÍTULO III

DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

CAPÍTULO III

DOS ESTADOS FEDERADOS

Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á noventa dias antes do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá no dia 1.º de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77.

Parágrafo único. Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V.

CAPÍTULO IV

DOS MUNICÍPIOS

***Art. 29.** O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

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

II – eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito até noventa dias antes do término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77 no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores;

III – posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1.º de janeiro do ano subsequente ao da eleição;

IV – número de Vereadores proporcional à população do Município, observados os seguintes limites:

a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes;

b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;

c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes;

V – remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2.º, I;

VI – a remuneração dos Vereadores corresponderá a, no máximo, setenta e cinco por cento daquela estabelecida, em espécie, para os Deputados Estaduais, ressalvado o que dispõe o art. 37, XI;

VII – o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município;

VIII – inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;

IX – proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembléia Legislativa;

X – julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça;

XI – organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal;

XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

XIII – iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

XIV – perda do mandato do Prefeito, nos termos do art. 28, parágrafo único.

.....

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1.º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

§ 2.º A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art. 77, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.

§ 3.º Aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27.

§ 4.º Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.

.....

Art. 38. Ao servidor público em exercício de mandato eletivo aplicam-se as seguintes disposições:

I – tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função;

II – investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;

III – investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

IV – em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento;

V – para efeito de benefício previdenciário, no caso de afastamento, os valores serão determinados como se no exercício estivesse.

TÍTULO IV

DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

CAPÍTULO I

DO PODER LEGISLATIVO

SEÇÃO VIII

DO PROCESSO LEGISLATIVO

SUBSEÇÃO II

DA EMENDA À CONSTITUIÇÃO

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

I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II – do Presidente da República;

III – de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1.º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2.º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

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

§ 4.º 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.

§ 5.º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

SECRETARIA-GERAL DA MESA
Seção de Atas

Ofício nº 029/95

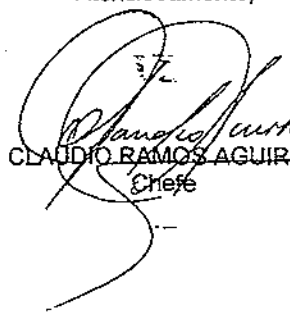
Brasília, 15 de março de 1995.

Senhor Secretário-Geral:

Comunico a Vossa Senhoria que a Proposta de Emenda à Constituição, do Senhor José Janene, que "Dá nova redação aos arts. 28, 29 e 32, da Constituição Federal, eliminando o segundo turno das eleições para os executivos estaduais, distrital e municipais", contém número suficiente de signatários, constando a referida proposição de:

173 assinaturas válidas;
003 assinaturas de apoio;
006 assinaturas repetidas;
001 assinatura ilegível; e
003 assinaturas que não conferem.

Atenciosamente,



CLAUDIO RAMOS AGUIRRA
Chefe

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

I - RELATÓRIO

Trata-se de proposta de emenda constitucional que pretende alterar os artigos 28, 29 e 32 da Constituição a fim de eliminar o segundo turno das eleições para os executivos estaduais, distrital e municipais.

Em seu art. 1º a proposição modifica o art. 28 da Constituição Federal, suprimindo a parte final do caput, tornando inaplicável às eleições dos executivos estaduais a regra do segundo turno prevista no art. 77.

Ainda no mesmo artigo são criados parágrafos que determinam: a) que a eleição do Governador de Estado importará a do Vice com ele registrado; b) que será eleito Governador que, registrado por partido político, obtiver a maioria dos votos, entre os candidatos em turno único; e c) os casos de perda de mandato.

O art. 2º da proposição em tela altera a redação dos incisos II e XII do art. 29, remetendo o dispositivo que trata de eleições executivas municipais às regras estipuladas para as eleições dos executivos estaduais.

Por sua vez, o art. 3º da presente proposta de emenda constitucional modifica o § 2º do art. 32, substituindo a remissão ao atual art. 77 pelo art. 28, §§ 1º e 2º ora proposto.

Alega o ilustre autor, em sua justificação, que a eleição em dois turnos implica em um aumento do custo econômico do processo eleitoral, resultando na distorção, a favor do poder econômico, do próprio processo político.

Argumenta, ainda, que no sistema de separação de poderes, é necessário apenas que o chefe do executivo tenha base política suficiente para participar dos processos de negociação com legitimidade, o que lhe é concedido com a maioria relativa obtida em turno único.

Por fim, reconhece o nobre autor a importância de um executivo com feição bem definida, feição esta por vezes prejudicada em razão da formação, no segundo turno, de coligações eleitorais sem identidade política.

É o relatório.

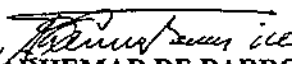
II - VOTO DO RELATOR

De acordo com o art. 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cumpre que esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação pronuncie-se quanto à admissibilidade da proposta de emenda à Constituição em análise.

A proposição atende às normas constantes do § 4º do art. 60 da Constituição Federal, não havendo nela qualquer tendência para abolição da forma federativa do Estado, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes ou dos direitos e garantias individuais.

Tendo sido apresentada com o quorum de apoio exigido constitucionalmente, e não estando em vigência intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio, nosso voto é no sentido da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 1995.

Sala da Comissão, em 26 de Abril de 1995.


Deputado **ADHEMAR DE BARROS FILHO**
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 22/95, nos termos do parecer do Relator.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Roberto Magalhães - Presidente, Nestor Duarte, Valdenor Guedes e Zulaiê Cobra - Vice-Presidentes, Antônio Geraldo, Benedito de Lira, Bonifácio de Andrada, Cláudio Cajado, Jair Siqueira, Rodrigues Palma, Vicente Cascione, Vilmar Rocha, Ary Kara, Edinho Araújo, Gilvan Freire, Ivandro Cunha Lima, João Natal, José Luiz Clerot, Luiz Carlos Santos, Udson Bandeira, Danilo de Castro, Eduardo Mascarenhas, Régis de Oliveira, Vicente Arruda, Adylson Motta, Gerson Peres, Ibrahim Abi-Ackel, Jarbas Lima, Prisco Viana, José Genoíno, Marcelo Déda, Milton Mendes, Paulo Delgado, Marconi Perillo, Coriolano Sales, Matheus Schmidt, Francisco Rodrigues, Roland Lavigne, Alexandre Cardoso, Nilson Gibson, Jairo Carneiro, Átila Lins, Ciro Nogueira, Elias Abrahão, Fernando Diniz, Sandra Starling, Alcione Athayde, Magno Baccelar e Jair Soares.

Sala da Comissão, em 10 de maio de 1995

Deputado ROBERTO MAGALHÃES
Presidente

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 22-A, DE 1995, QUE "DÁ NOVA REDAÇÃO AOS ARTIGOS 28, 29 E 32 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ELIMINANDO O SEGUNDO TURNO DAS ELEIÇÕES PARA OS EXECUTIVOS ESTADUAIS, DISTRITAL E MUNICIPAIS".

TERMO PARA RECEBIMENTO DE EMENDAS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 22-A/95

Nos termos do art. 202, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o Sr. Presidente determinou a divulgação na Ordem do Dia das Comissões de prazo para apresentação de emendas, a partir de 12/06/96, por dez sessões. Esgotado o prazo, não foi apresentada nenhuma emenda à proposição.

Sala da Comissão, em 26 de junho de 1996.

José Maria Aguiar de Castro
Secretário

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PEC Nº 22-A,
DE 1995

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 22-A, DE 1995

Dá nova redação aos artigos 28, 29 e 32, da Constituição Federal, eliminando o segundo turno das eleições para os executivos estaduais, distrital e municipais.

Autor: Deputado JOSÉ JANENE e outros

Relator: Deputado ROBERTO VALADÃO

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 22/95, de autoria do nobre Deputado José Janene e outros, tem por escopo a eliminação do segundo turno das eleições para os executivos estaduais, distrital e municipais.

Em sua justificação, os autores chamam a atenção para o custo econômico da duplicação dos turnos eleitorais e o consequente prejuízo para as campanhas dos candidatos e partidos financeiramente menos poderosos.

Argumentam, ainda, os autores que a maioria relativa de votos alcançada em um turno concede ao chefe dos executivos legitimidade suficiente para o exercício de suas funções em um sistema, como o nosso, de separação de poderes entre Executivo e Legislativo. Aliás, por possuir um perfil político melhor definido, o candidato eleito em turno único mostra-se até mais adequado ao nosso sistema.

Os autores salientam, por fim, a especificidade da eleição presidencial.

Despachada a proposição à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pronunciou-se este órgão técnico no sentido de sua admissibilidade, nos termos do art. 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Admitida a proposta, foi designada, nos termos do mesmo dispositivo regimental, para o exame do seu mérito, a presente Comissão Especial, instalada em 11 de junho de 1996.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A matéria ora em apreciação dispõe de um lastro considerável de análise elaborada e consistente no Congresso Nacional. A justificação teoricamente sofisticada que acompanha a proposta de emenda constitucional avaliada nesta Comissão Especial constitui exemplo do alto nível do debate. Cabe a esta Relatoria reproduzir os pontos centrais do processo de discussão que nos trouxe ao estágio atual, esclarecer os argumentos em presença e mostrar que a questão está madura para ser decidida.

O processo de revisão constitucional desencadeado em 1994 revelou de forma inequívoca uma preocupação que fermentava há algum tempo. Foram apresentadas mais de cinquenta propostas revisionais destinadas à eliminação ou limitação do instituto da eleição em dois turnos para cargos do Poder Executivo. Além do número, é de realçar a competência teórica e prática com que as propostas foram defendidas, sinal de que já naquele momento a reflexão tinha alcançado um grau não desprezível de amadurecimento.

Na revisão constitucional de 1994, o então Deputado Nelson Jobim, Relator, emitiu duto parecer sobre a questão do segundo turno eleitoral. Além da exposição da história do instituto (com sua utilização, na França, primeiro nas eleições legislativas e só muito posteriormente na eleição do Presidente da República), o Parecer nº 33, de 1994-RCF, traz ainda uma contribuição importante para a compreensão da lógica do mecanismo do segundo turno eleitoral. Trata-se de peça de leitura obrigatória.

O nobre Relator, naquela oportunidade, pronunciou-se pela manutenção do texto constitucional em vigor. No entanto, reconheceu a existência de custos econômicos na duplicação dos turnos eleitorais (e consequentemente das campanhas), que imporiam a sua eliminação caso se mostrasse irrelevante em termos de organização política. Ademais, escrevendo antes dos pleitos de 1994 e 1996, o Relator acentuou a escassez da experiência brasileira com eleições em dois turnos. O parecer não chegou a ser colocado em votação.

Desde então, a questão da validade do segundo turno eleitoral tem estado presente em todas as discussões, no Congresso Nacional, a respeito da reforma dos instrumentos de representação política. Com o contínuo debate, a capacidade analítica

sofisticou-se. Aprendemos, por exemplo, que há sérios obstáculos a uma avaliação do nosso problema à luz de experiências de outros países. Em geral, cada uma das peças de um sistema eleitoral encontra-se tão ligada às demais que torna-se impossível transpô-las separadamente de um sistema a outro. Estas afirmações podem ser facilmente ilustradas.

Não podemos comparar o regime de eleição do Presidente da República, dos Governadores de Estados e do Distrito Federal e dos Prefeitos, no Brasil, com o regime de eleição do chefe de governo ou do chefe de Estado nos países parlamentaristas. O chefe de governo, porque é próprio do sistema parlamentarista que ele seja escolhido a partir da correlação de forças no Parlamento, e não por eleição direta. E o chefe de Estado, porque ele cumpre um papel essencialmente distinto ao do nosso Presidente da República. No parlamentarismo, o chefe de Estado é um símbolo da unidade da nação. No presidencialismo, o chefe do Executivo é uma parte - relevante, sem dúvida - do sistema de pesos e contrapesos no exercício do poder político.

Se nos voltarmos para sistemas mais próximos do nosso, como os presidencialismos estadunidense e argentino, veremos que, mesmo nesses casos, as particularidades são muitas. Nos Estados Unidos, por exemplo, a eleição presidencial nem mesmo é direta - e, no nível municipal, proliferam formas variadas de institucionalização do poder político e administrativo.

Apesar dessas considerações, não se deve deixar de refletir sobre o fato de que o segundo turno, em regimes presidencialistas, funciona no contexto da estrita divisão de poderes entre Executivo e Legislativo que é própria destes regimes. Em cada Estado ou Município do país, e no Distrito Federal, dois poderes atuam simultaneamente, com funções distintas mas convergentes. É neste contexto que devemos pensar se a maioria absoluta alcançada em segundo turno traz algum benefício extra para a dinâmica institucional. É esta, aliás, a questão de fundo na justificação apresentada na proposta de emenda constitucional em análise.

Não há razão sólida *a priori* para se supor que os governos estaduais e municipais resultantes de um segundo turno eleitoral, com as aproximações artificiais que esta conjuntura eleitoral específica pode criar entre forças políticas díspares, deterá mais legitimidade e competência para operar politicamente em suas relações com o Poder Legislativo, o sistema partidário e a sociedade que um governo, de

perfil mais nítido, eleito por maioria relativa em turno único. Esta percepção pode ser avaliada pelos nobres parlamentares tendo em conta as situações concretas com que convivem em suas bases eleitorais. É a soma dessas experiências individuais que concede a esta Casa o maior discernimento para decidir da matéria.

Por importante que seja a avaliação politicamente intuitiva da experiência brasileira com o mecanismo de eleições em dois turnos, trata-se de apreciação dificilmente quantificável. Existem dados da experiência, contudo, que podem e devem ser analisados quantitativamente. Constitui um desses dados o efeito real do segundo turno sobre o resultado final da eleições.

Se tomarmos como referência as eleições municipais, estaduais e distrital de 1994 e 1996, pleitos em que a prática do segundo turno se encontrava sedimentada, pois correspondia à segunda experiência em cada um desses níveis, concluiremos que o efeito do segundo turno foi pequeno. Nas eleições de 1994, não chegou a um em cada quatro o número de Governadores eleitos que não tinham sido já os mais votados no primeiro turno; ou seja, a maioria esmagadora compunha-se de candidatos que foram eleitos no primeiro turno ou, eleitos no segundo, tinham sido os mais votados no anterior. Em 1996, nos Municípios com mais de duzentos mil eleitores, o número não chegou a um em cada seis.

Consideremos mais de perto as eleições de 1994. Seis resultados eleitorais, em um total de 27, se inverteram no segundo turno. Ou seja, apenas em seis unidades da federação o segundo turno teve influência no resultado final. No entanto, em doze unidades houve dois turnos desnecessariamente, pois o mesmo candidato conseguiu, em ambas as vezes, ser o mais votado. Como ficou indicado, a situação foi ainda mais significativa nas eleições municipais de 1996.

Nossa experiência indica, portanto, que um recurso custoso como a duplicação dos pleitos tem sido relativamente irrelevante para os resultados eleitorais. O custo, aliás, não é apenas econômico. O comparecimento eleitoral sistematicamente menor nos segundos turnos indicia uma sobrecarga inútil para o eleitor, que pode resultar em afastamento dos processos eleitorais.

A manutenção dos dois turnos na eleição presidencial decorre da especificidade do papel do Presidente da República em um contexto sócio-institucional complexo como o brasileiro. Esta distinção tem estado continuamente presente nas discussões sobre a matéria. Já na revisão constitucional de 1994, apesar do acúmulo de propostas pela eliminação do segundo turno nos demais níveis federativos, a maioria dos parlamentares explicitamente salvaguardou o caso da eleição presidencial.

Isto posto, somos pela aprovação da PEC nº 22-A, de 1995. No entanto, acontecimento superveniente - a aprovação de emenda constitucional destinada a suprimir a proibição de recandidatura para cargos eletivos do Poder Executivo - teve a paradoxal consequência de tornar necessária a mudança do texto proposto justamente para ser fiel ao intuito dos autores da proposta de alteração constitucional.

A redação da PEC nº 22-A, de 1995, deixa transparente um único objetivo, o de eliminar o segundo turno nas eleições para Governadores de Estados e do Distrito Federal e para Prefeitos. Por isso, sua referência é a redação original dos artigos que propõe mudar, mantendo-lhes intacta a feição, excetuada a mudança a que manifestamente se dirige. Ora, após a modificação citada (Emenda Constitucional nº 16, de 1997), o texto de referência variou em relação a um aspecto não visado pela proposta de emenda constitucional em análise, com a fixação de nova data para as eleições. Essa recente variação deve ser respeitada.

Dá a necessidade do Substitutivo a seguir apresentado, cujo intuito é manter a intenção primeira da proposta.

Sala da Comissão, em 2 de 9 de 1997



Deputado Roberto Valadão

Relator

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PEC Nº 22-A,
DE 1995**

**SUBSTITUTIVO DO RELATOR À
PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 22-A, DE 1995**

(Do Sr. José Janene e outros)

Dá nova redação aos artigos 28, 29 e 32, da Constituição Federal, eliminando o segundo turno das eleições para os executivos estaduais, distrital e municipais.

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 O art. 28 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá no dia 1º de janeiro do ano subsequente.

§ 1º A eleição do Governador do Estado importará a do Vice-Governador com ele registrado.

§ 2º Será considerado eleito Governador o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria dos votos, entre os candidatos em turno único.

§ 3º Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V."

Art. 2º Os incisos II e XII do art. 29 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art.29.....

.....
II- eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao do término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 28, §§ 1º e 2º ;
.....

XII- perda do mandato do Prefeito, nos termos do art. 28, § 3º ."

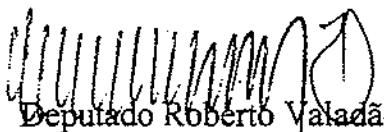
Art. 3º O § 2º do art. 32 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.32.....

.....
§ 2º A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art. 28, §§ 1º e 2º, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.
....."

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

Sala da Comissão, em 2 de 9 de 1997


Deputado Roberto Valadão
Relator

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PEC Nº 22-A,
DE 1995

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 22-A, DE 1995

COMPLEMENTAÇÃO DO VOTO DO RELATOR

RELATÓRIO E VOTO

Durante a discussão da matéria pelo Plenário da Comissão, a nobre Deputada Sandra Starling sugeriu alterar a data de vigência da emenda constitucional proposta, consolidada em nosso Substitutivo, para 1º de janeiro de 2000.

As razões apresentadas pela ilustre parlamentar convenceram esta Relatoria a adotar a data de vigência sugerida, que passa a constar do art. 4º do Substitutivo.

Sala da Comissão, em 10 de 9 de 1997



Deputado Roberto Valadão
Relator

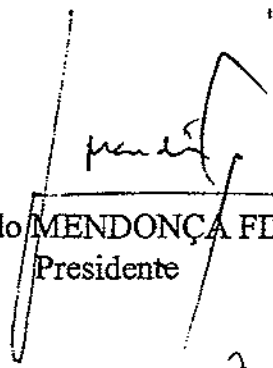
COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 22-A, DE 1995, QUE "DÁ NOVA REDAÇÃO AOS ARTS. 28, 29 E 32, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ELIMINANDO O SEGUNDO TURNO DAS ELEIÇÕES PARA OS EXECUTIVOS ESTADUAIS, DISTRITAL E MUNICIPAIS".

PARECER DA COMISSÃO

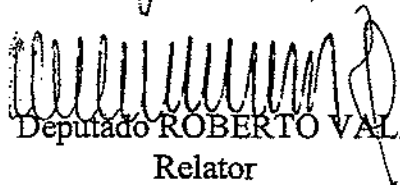
Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 22-A, de 1995, do Senhor Deputado José Janene e outros, que "dá nova redação aos artigos 28, 29 e 32, da Constituição Federal, eliminando o segundo turno das eleições para os executivos estaduais, distrital e municipais", em reunião realizada hoje, opinou, por unanimidade, pela aprovação com substitutivo, da Proposta de Emenda à Constituição nº 22-A/95, nos termos do Parecer do Relator.

Estiveram presentes os Deputados: Mendonça Filho, Presidente; Roberto Valadão, Relator; Fernando Ferro, Matheus Schmidt, Sandra Starling, Tete Bezerra, Carlos Airton, Corauci Sobrinho e Eliseu Resende.

Sala da Comissão, em 10 de setembro de 1997.



Deputado MENDONÇA FILHO
Presidente



Deputado ROBERTO VALADÃO
Relator

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFÉRIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 22-A, DE 1995, QUE "DÁ NOVA REDAÇÃO AOS ARTS. 28, 29 E 32, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ELIMINANDO O SEGUNDO TURNO DAS ELEIÇÕES PARA OS EXECUTIVOS ESTADUAIS, DISTRITAL E MUNICIPAIS".

SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO ESPECIAL

À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 22-A, DE 1995.

Dá nova redação aos artigos 28, 29 e 32 da Constituição Federal, eliminando o segundo turno das eleições para os executivos estaduais, distrital e municipais.

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 O art. 28 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá no dia 1º de janeiro ano subsequente.

§ 1º A eleição do Governador do Estado importará a do Vice-Governador com ele registrado. "

§ 2º Será considerado eleito Governador o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria dos votos, entre os candidatos em turno único.

§ 3º Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V".

Art. 2º Os incisos II e XII do art. 29 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 29

II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao do término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 28, §§ 1º e 2º;

.....

XII - perda do mandato do Prefeito, nos termos do art. 28, § 3º."

Art. 3º O § 2º do art. 32 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

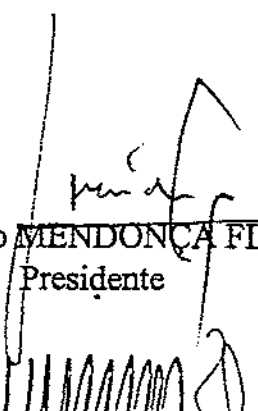
"Art. 32

§ 2º A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art. 28, §§ 1º e 2º, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.

.....

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor em 1º de janeiro de 2000.

Sala da Comissão, em 10 de setembro de 1997


Deputado MENDONÇA FILHO
Presidente


Deputado ROBERTO VALADÃO
Relator