

## **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº           , DE 2011**

Altera os artigos 14, 17, 28, 29, 46, 54, 56, 60, 61 e o art. 82 da Constituição Federal, para dispor sobre domicílio eleitoral nas eleições municipais, sobre a inelegibilidade, para o terceiro mandato consecutivo, para o cargo de Prefeito, no mesmo Estado, vedar as coligações em eleições proporcionais, , estabelecer o segundo turno nos municípios de mais de cem mil eleitores., alterar as datas de posse em cargos do Poder Executivo; alterar os requisitos para apresentação de projetos de lei de iniciativa popular; e instituir a iniciativa popular para apresentação de Proposta de Emenda à Constituição.

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 Esta Emenda Constitucional modifica os artigos 14, 17, 28, 29, 46, 54, 56, 60, 61 e o art. 82 da Constituição Federal, para vedar as coligações em eleições proporcionais, dispor sobre domicílio eleitoral nas eleições municipais, estabelecer o segundo turno nos municípios de mais de cem mil eleitores., alterar as datas de posse em cargos do Poder Executivo;

alterar os requisitos para apresentação de projetos de lei de iniciativa popular; e instituir a iniciativa popular para apresentação de Proposta de Emenda à Constituição.

Art. 2º Os dispositivos adiante enumerados da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 14.....

§ 3º .....

IV – o domicílio eleitoral na circunscrição, exigido, nas eleições municipais, o domicílio no Estado respectivo;

VI – a idade mínima de:

- a) *trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República;*
- b) *trinta anos para Senador, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;*
- c) *vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;*
- d) *dezoito anos para Vereador.*

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido no curso dos mandatos ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito poderão ser reeleitos para apenas um período imediatamente subsequente; são inelegíveis para o cargo de Prefeito, no mesmo Estado, para o período imediatamente subsequente, os Prefeitos que houverem exercido o cargo por dois períodos consecutivos

..... (NR)”

"Art. 17 .....

.....  
 § 2º São vedadas as coligações eleitorais em eleições proporcionais.

.....(NR)".

"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, 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 10 de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77.

.....(NR)".

"Art. 29 .....

.....  
 II – eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77 no caso de Municípios com mais de cem mil eleitores;

III – posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 5 de janeiro do ano subsequente ao da eleição;

.....(NR)"

"Art. 46. ....

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

§ 2º (REVOGADO).

§ 3º O suplente de Senador será o candidato a Deputado Federal que tenha obtido a maior votação na última eleição para a Câmara dos Deputados, na respectiva circunscrição, sob a mesma legenda do titular do mandato, ainda que não tenha sido eleito, observado o disposto no art. 14, § 3º, VI, a. (NR)"

"Art. 54. ....

.....

..

II - .....

d) *ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo, ressalvada a hipótese de Deputado Federal que assume temporariamente o mandato de Senador na condição de suplente, nos termos do disposto nos artigos 46, § 3º e 56, § 3º. (NR)*”.

"Art. 56. ....

§ 3º *Na ocorrência de vaga de Senador, serão observadas as seguintes regras:*

I – *se a vaga ocorrer até cento e vinte dias antes da realização de eleições gerais federais ou municipais, o novo titular será eleito em pleito simultâneo a essas eleições, observado, quanto ao suplente, o disposto no §3º do art. 46;*

II – *se a vaga ocorrer dentro de cento e vinte dias antes da realização de eleições gerais federais ou municipais, o novo titular será eleito em pleito simultâneo às eleições subsequentes, observado, quanto ao suplente, o disposto no § 3º do art. 46;*

III – *nas hipóteses previstas nos incisos I e II, o Senador eleito assumirá o cargo no dia 1º de fevereiro do ano seguinte ao da sua eleição e concluirá o mandato do antecessor. (NR)*”.

"Art. 60 .....

IV - *de um milhão e quinhentos mil eleitores distribuídos em, pelo menos, um terço das unidades da Federação.*

.....(NR)”.

"Art. 61 .....

§ 2º *A iniciativa popular legislativa pode ser exercida mediante apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, quinhentos mil eleitores. (NR)*”.

*“Art. 82. O mandato do Presidente da República é de quatro anos e terá início no dia quinze de janeiro do ano seguinte ao de sua eleição. (NR)”*

Art. 3º O disposto no § 3º do art. 46 não se aplica aos suplentes dos Senadores eleitos em 2006 e 2010.

Art. 4º O mandato de quatro anos, estabelecido no § 1º do art. 46, não se aplica aos Senadores eleitos em 2006 e 2010.

Art. 5º O Presidente e Vice-Presidente da República, Governadores e Vice-Governadores dos Estados e do Distrito Federal eleitos em 2014 tomarão posse em 1º de janeiro de 2015, encerrando seus mandatos, respectivamente, no dia 5 e 10 de janeiro de 2019.

Art. 6º Os Prefeitos e Vice-Prefeitos eleitos em 2016 tomarão posse em 1º de janeiro de 2017, encerrando seus mandatos no dia quinze de janeiro de 2021.

Art. 7º Fica revogado o § 2º do art. 46.

Art. 8º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

Esta proposta de Emenda à Constituição apresenta um conjunto de medidas de ordem constitucional discutidas na Comissão Especial de Reforma Política, constituída em 2001 na Câmara dos Deputados, com o objetivo de aperfeiçoar nossas instituições políticas.

Passamos, em seguida, a discorrer sobre cada uma das medidas ora projetadas.

### **Domicílio eleitoral nas eleições municipais**

A introdução da exigência do domicílio eleitoral na circunscrição, como condição de elegibilidade, teve como fundamento o reconhecimento da necessidade de que os candidatos tenham vínculos com o eleitorado da circunscrição em que pretendem eleger-se.

Desse modo, evitar-se-ia a eleição dos chamados “paraquedistas”, pessoas que “aterrissavam” em determinadas unidades da Federação com a única finalidade de lá conseguirem um mandato eletivo, sem qualquer ligação prévia com seu eleitorado, valendo-se da influência do poder econômico para lograrem seu intento.

Nas eleições municipais, não vislumbramos a mesma razão para a exigência do domicílio eleitoral na circunscrição do pleito, bastando que esse se verifique no território do respectivo Estado. No âmbito estadual, com efeito, as necessidades são comuns a todos os Municípios, e o cidadão com elas identificado tem condições de representar o povo de qualquer um deles.

Por essa razão, estamos propondo que o domicílio eleitoral no respectivo Estado seja suficiente para que o cidadão possa candidatar-se a cargos em cada um de seus municípios.

### **Inelegibilidade do “Prefeito Itinerante”**

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral detectou a figura do que se convencionou chamar de “Prefeito Itinerante”, em 2008, a partir de um voto do Ministro Eros Grau. Passou-se, então, a considerar que o exercício do cargo de Prefeito por mais de dois períodos consecutivos, mesmo que em Município diverso, constituiria ofensa ao princípio da reelegibilidade, consagrado na Emenda Constitucional nº 16, de 1997 (“Emenda da Reeleição”), segundo o qual somente se permitia aos detentores de cargos de chefia do Poder Executivo pleitearem apenas uma vez a reeleição para o mesmo cargo.

Entendeu o Judiciário que a permissão para que a mesma pessoa se candidatasse mais uma vez ao cargo de Prefeito, logo após havê-lo exercido por dois períodos consecutivos, violaria, ainda, a normalidade

e legitimidades da eleição, uma vez que possibilitaria o uso da máquina administrativa para mais uma disputa eleitoral. O terceiro mandato consecutivo, no mesmo cargo representaria a patrimonialização do estado nas mãos de uma mesma pessoa ou de uma mesma família, mormente se levada em conta a situação de municípios conturbados.

Para evitar essa distorção, estamos propondo a alteração do texto constitucional com o objetivo de considerar inelegíveis, para um terceiro mandato consecutivo, os Prefeitos que houverem exercido seus mandatos nos dois períodos imediatamente anteriores, ainda que em outro Município do mesmo Estado.

### **Fim das coligações nas eleições proporcionais**

Entre as alterações sugeridas, destacamos o fim das coligações nas eleições proporcionais. A Constituição Federal de 1988 qualificou o regime político brasileiro como uma democracia partidária. Os partidos políticos devem ser, portanto, os principais atores da democracia.

Nesse contexto, a Reforma Política deve priorizar as medidas que fortaleçam as agremiações partidárias, a fim de que o eleitor possa melhor avaliar a ideologia e o programa partidário.

Atualmente, há a possibilidade de os partidos formarem coligações para a disputa de eleições majoritárias e proporcionais. Os partidos, por força do art. 17, § 1º, da Constituição Federal, alterado pela Emenda à Constituição nº 52/2006, têm total liberdade para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações.

Consideramos as coligações para a disputa de eleições majoritárias como parte natural do processo político. Nada há a opor quanto a essa modalidade de associação partidária.

Já as coligações para a disputa de eleições proporcionais representam uma distorção do processo político-partidário, especialmente no que tange ao princípio da proporcionalidade da representação dos partidos quanto a seu número de votos. Na prática, são associações efêmeras,

movidas, em grande medida, por conveniências eleitorais e não por afinidades programáticas.

São também comuns as coligações proporcionais formadas apenas com o objetivo de aumentar o tempo de propaganda eleitoral dos partidos no rádio e na televisão.

Assim, com o objetivo maior de oferecer opções coerentes ao eleitor e fortalecer os partidos políticos e a própria democracia, propomos a vedação das coligações partidárias em eleições proporcionais.

### **Segundo turno nos Municípios com mais de cem mil eleitores**

Outro ponto importante é a extensão do instituto do segundo turno para municípios com mais de cem mil eleitores. A concretização do princípio democrático é fundada, sobretudo, na legitimidade das eleições. A escolha dos governantes deve ser necessariamente feita em processo pautado por disputas eleitorais limpas e justas, observada a igualdade de oportunidades entre os competidores.

Cumpridos esses requisitos, o governante escolhido deve, ainda, refletir a vontade da maioria do eleitorado. É nesse ponto que se insere a sistemática da disputa eleitoral em dois turnos.

Nas eleições em dois turnos, é possível assegurar que o governante será escolhido por mais da metade dos votos válidos, ou seja, a maioria absoluta. Já nas eleições em turno único, é possível que o governante eleito ostente apenas a maioria relativa dos votos válidos.

Em Municípios de pequeno porte, esse quadro de maioria relativa é razoavelmente comum. Não raro observam-se prefeitos eleitos com trinta por cento dos votos ou até menos, a depender da dispersão dos votos.

O tratamento constitucional dado atualmente à matéria prevê as eleições em dois turnos apenas nos Municípios com mais de duzentos mil eleitores. Propõe-se aqui aumentar o leque de Municípios elegíveis a



disputas eleitorais em dois turnos, tornando-as obrigatórias naqueles Municípios com mais de cem mil eleitores.

Dos dados quantitativos do eleitorado de Municípios brasileiros, pode-se afirmar que cerca de noventa e cinco entes municipais serão contemplados pela nova regra.

Essa proposta fortalece, sem sombra de dúvida, o princípio democrático e confere maior legitimidade ao processo de escolha de governantes, sobretudo no tocante ao respeito à vontade da maioria.

### **Democracia participativa**

Um dos temas mais importantes da agenda da reforma é o relacionado à simplificação dos mecanismos de iniciativa popular.

Parece-nos incontroverso que o legislador constituinte originário foi demasiado rigoroso ao estabelecer os requisitos para apresentação de projetos deste tipo. Não apenas quanto ao número mínimo de subscrições, fixado em um por cento do eleitorado – que hoje representaria cerca de um milhão e trezentos e sessenta mil assinaturas -, mas também quanto à distribuição em cinco unidades da Federação, também com apoio mínimo em cada um deles.

Comprova esse rigor das regras constitucionais o fato de que mais de vinte anos sob a vigência do regime constitucional inaugurado em 1988, pouquíssimas proposições podem ostentar sua origem popular. Além disso, sob o aspecto formal, essas proposições costumam ser “adotadas” por um parlamentar no tocante à iniciativa de apresentação do projeto, em face da dificuldade de conferência das assinaturas dos apoiadores.

A presente PEC simplifica o procedimento atual, passando a exigir um número fixo de assinaturas de apoio ao projeto popular – quinhentas mil assinaturas –, sem a obrigatoriedade de distribuição por unidades da Federação.

No tocante à fundamentação do novo número mínimo de assinaturas, vale lembrar que, nos termos da Constituição, a iniciativa de

projetos de lei cabe, ordinariamente, a qualquer parlamentar. Nesse contexto, seria razoável estabelecer uma correlação entre a quantidade mínima de votos para eleger um Deputado Federal e o número mínimo de subscrições para apresentação de projetos populares.

Vale ressaltar que o número mínimo de votos para eleger um Deputado Federal corresponde ao quociente eleitoral de sua respectiva circunscrição (Estado). Nas eleições de 2010, o Estado de São Paulo apresentou o maior quociente eleitoral do Brasil – cerca de 314 mil votos. Assim, o requisito aqui proposto supera, em muito, o número mínimo de votos para eleger um parlamentar no Estado de maior eleitorado.

A proposta que ora apresentamos também inova no sentido de admitir a iniciativa popular para propostas de emenda à Constituição. Atualmente, a Carta Política não admite essa possibilidade. Para tanto, seria necessária a coleta de, no mínimo, um milhão e quinhentas mil assinaturas, distribuídas em, pelo menos, um terço dos Estados.

Chegando à Câmara dos Deputados, a PEC de iniciativa popular seguirá, normalmente, o processo legislativo próprio dessa espécie normativa, iniciando-se pelo exame de admissibilidade na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Cumprir registrar, ainda, que a legitimação popular para a apresentação de emendas à Constituição atende a demandas de eminentes constitucionalistas brasileiros, como o Prof. Paulo Bonavides<sup>1</sup>.

Por fim, não há como negar que as propostas contidas na presente proposta, fortalecem e simplificam o mecanismo de iniciativa popular de projetos de lei, e inovam na legitimação popular para emendas à Constituição.

### **Suplentes de Senador**

---

<sup>1</sup> Bonavides lança campanha para povo poder emendar Constituição - Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) Brasília, 11/10/2007 - Medalha Ruy Barbosa do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e um dos maiores constitucionalistas do País, o Professor Paulo Bonavides anunciou hoje (11) o lançamento de uma campanha de âmbito nacional, com o objetivo de ampliar a democracia participativa na vida política do País. Para tanto, o primeiro e um dos mais significativos passos da campanha, segundo ele, é a necessidade de introdução de um inciso (o IV) no artigo 60 da Constituição Federal, fixando a possibilidade de o texto constitucional ser emendado também mediante iniciativa popular.

Um dos mais relevantes princípios constitucionais é o princípio da soberania popular. Após duas décadas de experiência sob a vigência do regime constitucional inaugurado em 1988, é possível identificar as fragilidades da Carta da República em relação a esse princípio estruturante de nossa República e buscar o aperfeiçoamento necessário.

Uma dessas fragilidades está relacionada com a suplência dos Senadores da República. Nos termos atuais, cada Senador é eleito com dois suplentes. Essa regra não traz, à primeira vista, maiores problemas conceituais.

Ocorre que, na prática, algumas consequências da aplicação dessa regra têm sido objeto de repúdio da sociedade. Referimo-nos, especialmente, ao fato de que, com elevada frequência, um relevante número de suplentes totalmente desconhecidos da população, uma vez que não são votados nominalmente pelo eleitorado, ocupam as cadeiras de seus titulares, com a missão de decidir o futuro do País e de seus habitantes, sem nunca terem recebido um voto sequer.

Normalmente, os suplentes de Senadores têm sido escolhidos entre familiares do candidato ou entre os financiadores da campanha. Não raro, são pessoas sem qualquer representatividade eleitoral. A situação é agravada pelo fato de o mandato senatorial ser de oito anos. Caso ocorra a substituição ou sucessão no início do mandato, serão vários anos de atuação do suplente.

O certo é que a regra atual compromete o princípio da soberania popular e demanda ajustes. Nesse sentido, são sugeridas, em linhas gerais, as seguintes alterações:

- a) o suplente apenas substituirá o Senador, mas não o sucederá;
- b) o suplente de Senador passará a ser o candidato a Deputado mais votado na última eleição para a Câmara dos Deputados, na mesma circunscrição, desde que seja do mesmo partido e cumpra o requisito de idade mínima;

- c) a substituição do Senador por seu suplente, em caso de vacância do cargo, dar-se-á apenas até a eleição seguinte, que deve ocorrer em um período máximo de dois anos;
- d) redução da duração do mandato de oito para quatro anos e da idade mínima para concorrer de trinta e cinco para trinta anos.

Não há dúvida de que, ficando a substituição do Senador a cargo do candidato a Deputado Federal mais votado, não haverá suplentes desconhecidos legalmente aptos a decidir o futuro do povo e do País.

Uma vez aprovadas essas medidas, cremos que restará valorizado o princípio da soberania popular, tornando a representação senatorial mais conectada com os anseios da sociedade, também em relação à redução do mandato e da idade mínima.

Importante esclarecer que as modificações constitucionais ora propostas não se aplicarão aos Senadores eleitos em 2006 e 2010, mas apenas aos eleitos após a vigência desta Emenda à Constituição.

#### **Redução da idade para candidatar-se a senador e do mandato para quatro anos**

No tocante à redução da idade mínima de candidatos ao Senado Federal para trinta anos – atualmente, a Constituição Federal exige trinta e cinco anos -, entendemos tratar-se de uma justa e razoável correção do texto constitucional. Não dúvidas de que um candidato com trinta anos de idade já desfruta de experiência de vida e maturidade política suficientes para o cabal exercício do papel de representante de seu Estado na Câmara Alta.

No que diz respeito à redução da duração de mandato dos senadores para quatro anos, entendemos tratar-se de salutar medida que busca aproximar os representantes do Estado do eleitorado. Consideramos o período atual - de oito anos - demasiado longo, o que favorece a sensação de desconexão da classe política com o povo. Não há como negar que a medida proposta fortalece a democracia, por criar a possibilidade de renovação dos

representantes da Federação, cuja decisão final caberá ao povo.**Novas datas para as posses nos cargos do Poder Executivo**

E, por fim, é proposta a alteração da data de posse dos eleitos em cargos do Poder Executivo. Com a medida, pretende-se corrigir uma questão de ordem prática que consiste na inconveniência da data atual - primeiro de janeiro, Dia da Confraternização Universal. Na prática, a data tem tornado cada vez mais difícil a presença de outros Chefes de Estado na posse do Presidente da República.

A situação se repete internamente, pois muitos Governadores eleitos tomam posse na mesma data, fato que, associado à dimensão territorial brasileira, tem dificultado o deslocamento dessas autoridades à capital nacional para presenciar a posse do Presidente.

Nesse contexto, a mudança das datas de posse dos chefes do Poder Executivo em todo o Brasil resolverá um problema de ordem prática, mas de relevante alcance político, interno e externo.

As datas propostas para as posses dos Chefes do Poder Executivo, nos três níveis de governo, são 5, 10 e 15 de janeiro, para os Prefeitos Municipais, Governadores e Presidente da República, respectivamente.

Uma vez aprovada a presente proposição, os mandatos dos Chefes do Poder Executivo eleitos em 2014 superarão em poucos dias os quatro anos previstos na Carta da República. A partir de então, os mandatos seguintes voltarão a ter duração fixa de quatro anos.

Na convicção de que as alterações constitucionais ora sugeridas contribuirão para uma maior representatividade, funcionalidade e legitimidade da vida política brasileira, pedimos os apoios dos nossos Pares para a sua aprovação.