



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 227, DE 2016

Prevê eleições diretas no caso de vacância da Presidência da República, exceto nos seis últimos meses do mandato.

Autor: Deputado MIRO TEIXEIRA e outros

Relator: Deputado ESPERIDIÃO AMIN

I - RELATÓRIO

Trata-se de proposta de emenda à Constituição (PEC), de autoria do ilustre Deputado Miro Teixeira, que tem como objetivo a alteração do art. 81 da Constituição Federal, para dispor sobre a realização de eleições, em caso de vacância dos cargos de Presidente da República e de Vice-Presidente da República, na modalidade “indireta” se a dupla vacância ocorrer nos seis últimos meses do mandato e “direta” nos demais casos.

A redação atual do dispositivo prevê a realização de eleições diretas quando a dupla vacância ocorrer na primeira metade do mandato, e indireta, na segunda metade.

Sustentam os autores que a aprovação da proposição evitaria o surgimento de conflitos interpretativos no caso de eventual sucessão presidencial em decorrência da anulação dos diplomas de Presidente da República e Vice-Presidente da República, eleitos em 2014. Ou seja: com a alteração constitucional proposta, somente haveria eleição indireta – realizada pelo Congresso Nacional – se a dupla vacância ocorresse nos últimos seis meses do mandato.

Os autores da proposição expõem também a seguinte dúvida: se sobrevier a anulação dos diplomas dos eleitos na chapa presidencial em 2014, a eleição dos novos Presidente e Vice-Presidente da República dar-se-ia pelo voto direto, como prevê o Código Eleitoral, ou prevaleceria o disposto no art. 81 da Constituição, para fazer de Deputados e Senadores os únicos eleitores de tal pleito?

Em meio a tal dúvida, os autores defendem que o Congresso Nacional deve “devolver ao povo, em qualquer circunstância, o direito de escolher o Presidente da República”.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Consoante o disposto no art. 32, inciso IV, alínea ‘b’, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) realizar o exame de admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição n.º 227, de 2016.

De início, convém deixar consignado, embora já seja do conhecimento de todos, que o procedimento legislativo especial das PECs tem início com a fase de admissibilidade, e que não compete à CCJC examinar o mérito da proposição, que ficará a cargo da Comissão Especial a ser constituída com essa finalidade específica, nos termos regimentais (RICD, art. 202, § 2º).

Dessa forma, dando início ao exame de conformidade da proposição em relação às limitações formais (CF/88, art. 60, I e § 1º) impostas ao poder constituinte reformador, verificamos não haver quaisquer óbices à admissibilidade. Também não há violação à regra da irrepetibilidade, vez que a matéria tratada na proposição não foi objeto de nenhuma outra PEC rejeitada ou tida por prejudicada nesta sessão legislativa (CF/88, art. 60, § 5.º).

Em relação ao exame de natureza material, ou seja, a verificação do conteúdo da PEC em relação ao disposto no § 4º do art. 60 da

Carta Política¹, constata-se que não há ofensa a quaisquer dos incisos do citado dispositivo constitucional.

A matéria, portanto, não ofende o núcleo imodificável da Constituição. Ao contrário, prestigia um dos princípios basilares do Estado Democrático de Direito, qual seja, o da **soberania popular**.

Poder-se-ia cogitar, no entanto, uma possível violação ao inciso I (“forma federativa de Estado”), com base na compreensão de que à Constituição Federal não é permitido dispor sobre matérias próprias das Cartas Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais. Examinaremos essa questão mais adiante.

Além da questão da aplicabilidade do art. 81 da Carta da República aos demais entes federativos, convém também examinar eventuais conflitos interpretativos com o que decidido pelo Congresso Nacional no âmbito da última reforma eleitoral (Lei nº 13.165/2015), que também dispôs sobre a modalidade das eleições em caso de dupla vacância **por causas eleitorais**².

Passamos, então, à análise dessas questões.

A dicção atual do art. 81³ da CF/88 determina que, ocorrendo dupla vacância dos cargos de Presidente da República e Vice-Presidente da República nos dois últimos anos do período presidencial, a eleição será indireta, sob a responsabilidade do Congresso Nacional. Observe-se, ainda, que o dispositivo tratou a dupla vacância de forma genérica, sem limitar, de forma expressa, as razões que porventura possam tê-la motivado.

¹ CF/88 – Art. 60, § 4º - 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.

² Lei nº 13.165/2015. O Procurador-Geral da República ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 5525), pugnando pela inconstitucionalidade da nova redação do art. 224 do Código Eleitoral, que prevê a realização de eleições após o **trânsito em julgado** da decisão que afastar o titular do mandato, sendo na modalidade indireta se realizadas nos seis últimos meses do mandato e direta nos demais casos.

³ CF/88 – Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga. § 1º Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei. § 2º Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período de seus antecessores.

Para GOMES⁴, a melhor interpretação é a que não restringe a aplicação do art. 81, § 1º, apenas a situações de vacância por causas não eleitorais. Afinal, a Constituição Federal, como já observamos, não vinculou a incidência do art. 81, § 1º a qualquer causa ensejadora da vacância.

O Supremo Tribunal Federal (STF) enfrentou essa questão na ADI nº 4.298/TO⁵. Nesse julgamento, entendeu a Corte Maior ser possível a realização de eleição indireta quando a dupla vacância decorresse de causa eleitoral, desde que o ente federado tivesse contemplado tal alternativa em sua Constituição ou Lei Orgânica.

Mostra-se também relevante a impossibilidade de aplicação do modelo federal (do art. 81, § 1º) aos Estados-membros e aos Municípios. O STF também enfrentou essa questão e decidiu pela não aplicação do princípio da simetria. Para a Corte Suprema⁶, o referido dispositivo não veicula norma de reprodução obrigatória pelos Estados e Municípios, ficando a cargo de cada unidade da Federação disciplinar a hipótese de dupla vacância dos respectivos cargos de Chefe do Poder Executivo.

Oportuno lembrar que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por sua vez, fixou o entendimento no sentido de que, em caso de omissão da Lei Orgânica Municipal, a eleição suplementar deverá ser realizada pela modalidade **direta**, como forma de prestigiar a soberania popular⁷.

Demanda, também, nossa análise, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 5525), mencionada na Justificação dos autores da PEC em exame, ajuizada pelo Procurador-Geral da República (PGR). A referida ADI pugna pela declaração de inconstitucionalidade da nova redação do art. 224 do Código Eleitoral⁸, dada pela Lei nº 13.165/2015 (Reforma Eleitoral).

⁴ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 12ª Edição. São Paulo: Atlas. p. 852.

⁵ STF - ADI 4.298-MC, voto do rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 7-10-2009, Plenário, DJe de 27/11/2009. A reserva de lei constante do art. 81, § 1º, da CF, **que é nítida e especialíssima exceção ao cânone do exercício direto do sufrágio, diz respeito tão só ao regime de dupla vacância dos cargos de Presidente e do Vice-Presidente da República, e, como tal, é da óbvia competência da União. E, considerados o desenho federativo e a inaplicabilidade do princípio da simetria ao caso, compete aos Estados-membros definir e regulamentar as normas de substituição de Governador e Vice-Governador.** De modo que, quando, como na espécie, tenha o constituinte estadual reproduzido o preceito CF, a reserva de lei não pode deixar de se referir à competência do próprio ente federado.

⁶ STF – ADI 2.709, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 16/6/2008.

⁷ TSE – MS 1787-75.2011, Rel. Min. Nancy Andrighi, em 15/12/2011.

⁸ Código Eleitoral – Art. 224,

A nova redação do art. 224 do Código Eleitoral estabelece que, na ocorrência de cassação do mandato eletivo nos seis últimos meses do mandato, a eleição suplementar deve ser realizada na modalidade “indireta”, e nos demais casos, a eleição será “direta”.

Para o PGR, a nova redação traz alguns vícios, entre eles:

“a) a realização de eleições indiretas para a presidência da República tem contornos fixados na própria Constituição da República e não pode ser alterada por lei. Há inconstitucionalidade material no art. 224, § 3º, do Código Eleitoral, a exigir interpretação conformadora para excluir o Presidente e o Vice-presidente da República de sua abrangência.

b) Sucessão de governadores e prefeitos é matéria confiada à autonomia dos entes federados, que devem dispor sobre o tema em suas constituições e leis orgânicas. Do contrário, o pacto federativo é ofendido. Há inconstitucionalidade orgânica do art. 224, § 4º, do Código Eleitoral.”

Em relação às opiniões do PGR acima transcritas, registramos nossa concordância.

Assim, conforme alertam os autores da PEC, se o STF julgar inconstitucional a nova redação do art. 224 do Código Eleitoral, e concretizada a hipótese de dupla vacância nos dois últimos anos do atual período presidencial, a escolha dos novos Presidente e Vice-Presidente da República dar-se-á pela via indireta.

Ante o exposto, ratificamos o nosso entendimento já esposado, no sentido de que a presente PEC não ofende quaisquer das cláusulas pétreas, aí incluído o pacto federativo, porquanto não impõe sua aplicação aos demais entes da Federação.

Ademais, entendemos que o que faz PEC em apreço é ampliar o alcance do sufrágio direto e restringir a aplicação do sufrágio indireto – especialíssima exceção - apenas às situações de dupla vacância ocorridas no último semestre do mandato.

§ 3º A decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta, após o trânsito em julgado, a realização de novas eleições, independentemente do número de votos anulados.

§ 4º A eleição a que se refere o § 3º correrá a expensas da Justiça Eleitoral e será: I - indireta, se a vacância do cargo ocorrer a menos de seis meses do final do mandato; II - direta, nos demais casos.

Quanto à técnica legislativa, cabe-nos apontar um pequeno reparo a ser feito no âmbito da Comissão Especial. Trata-se da preservação do atual § 2º, que pelo texto proposto parece ter sido objeto de uma “involuntária” revogação.

Por fim, louvando os autores da proposição, manifestamos nosso voto no sentido da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 227, de 2016.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado ESPERIDIÃO AMIN
Relator