

PARECER N° , DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 67, de 2016, do Senador Reguffe e outros, que *dá nova redação ao § 1º do art. 81 da Constituição Federal para determinar a realização de eleição direta aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, na hipótese de vacância desses cargos nos três primeiros anos do mandato presidencial.*

SF/17548.83315-97

Relator: Senador **LINDBERGH FARIAS**

I – RELATÓRIO

Vem à deliberação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), com fundamento no art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 67, de 2016, do Senador Reguffe e outros, que *dá nova redação ao § 1º do art. 81 da Constituição Federal para determinar a realização de eleição direta aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, na hipótese de vacância desses cargos nos três primeiros anos do mandato presidencial.*

A PEC nº 67, de 2016, é composta por dois artigos.

O **art. 1º** propõe a alteração da redação do § 1º do art. 81 da Constituição Federal (CF), para estabelecer que, *ocorrendo a vacância no último ano do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei.*

O **art. 2º** veicula a cláusula de vigência imediata, a contar de sua publicação, da Emenda Constitucional em que eventualmente for transformada a proposição sob análise.

Em sua justificação, o autor demonstra que o objetivo primordial da proposição é reduzir a possibilidade de eleição indireta para Presidente e Vice-Presidente da República, no caso da dupla vacância prevista no art. 81, § 1º, da CF.

Em outras palavras, objetiva que a eleição direta para Presidente e Vice-Presidente da República seja a regra geral, mesmo na hipótese de dupla vacância, excepcionando-a, apenas, no último ano do mandato presidencial. Destacamos os seguintes trechos da justificação:

Esta Proposta de Emenda à Constituição Federal **tem por objetivo devolver à população brasileira o direito de escolher o Presidente da República, por meio de eleições diretas, em caso de vacância da Presidência nos três primeiros anos do mandato presidencial.** Entendemos que a proposta atende aos anseios da sociedade brasileira, sob o eco do histórico grito das ruas a clamar “Diretas Já”, nos idos da década de 1980.

A hipótese de eleição indireta do Presidente pelo Congresso Nacional deve ser admitida de maneira excepcionalíssima, ou seja, caso a vacância ocorra no último quarto do mandato inconcluso, ou seja, **durante o último ano do período presidencial.**

Com efeito, aprovada esta PEC, ocorrendo a vacância da Presidência da República durante os 3 primeiros anos haverá, obrigatoriamente, nova eleição direta, secreta e universal pelo povo brasileiro, **cabendo ao eleito a conclusão do mandato do presidente anterior.** (grifamos)

Em 30 de março de 2017, tive a honra de ser designado relator da matéria no âmbito da CCJ.

II – ANÁLISE

Compete à CCJ, nos termos regimentais indicados, a análise quanto à admissibilidade e ao mérito da proposição.

No que concerne à admissibilidade da PEC nº 67, de 2016, cumpre salientar que a proposição observa o número mínimo de subscritores de que trata o inciso I do art. 60 da Constituição Federal (CF).

Não incidem, no caso sob análise, as limitações circunstanciais que obstam o emendamento do texto constitucional previstas no § 1º do art. 60, visto que o País não se encontra na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

SF/17548.833315-97

Da mesma forma, a matéria constante da PEC nº 67, de 2016, não constou de outra proposta de emenda à Constituição rejeitada ou havida por prejudicada nesta sessão legislativa.

Por fim, a proposição não contém dispositivos que tendam a abolir alguma das cláusulas imodificáveis – ditas pétreas – de nossa Constituição, elencadas nos quatro incisos do § 4º de seu art. 60.

Ainda no âmbito do juízo da constitucionalidade formal da matéria, há que se saudar a escolha da proposta de emenda à Constituição como espécie legislativa adequada a enfrentar o tema, eis que busca alterar regra expressa estatuída pelo § 1º do art. 81 da CF. Somente alteração do texto constitucional é capaz de promover a alteração pretendida.

Lembramos, a propósito, que, recentemente, foi publicada a Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, popularmente chamada de *Lei da minirreforma eleitoral*.

Essa Lei promoveu, por intermédio de seu art. 4º, alteração na redação do § 3º do art. 224 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, **Código Eleitoral**, para prever a realização de eleições suplementares, como critério exclusivo, independentemente da quantidade de votos recebidos pelo mandatário cassado.

Irresignado com o texto legal mencionado, o Procurador-Geral da República propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 5.525) em que alega que, no caso de eleição para Presidente e Vice-Presidente da República, há regra específica prevista no art. 81 da CF, que não poderia ser alterada por lei ordinária sob pena de ofensa à supremacia constitucional. A Procuradoria-Geral da República manifestou-se favoravelmente à impugnação, entendendo ser inconstitucional a mudança veiculada por lei ordinária. A matéria encontra-se pendente de deliberação do Supremo Tribunal Federal (STF).

Avaliamos, pois, que somente emenda constitucional, decorrente da aprovação de PEC, pode dar ensejo à alteração pleiteada.

No que tange à constitucionalidade material e mérito, entendemos que a proposição se coaduna com a necessária observância ao princípio da soberania popular, previsto no parágrafo único do art. 1º da CF. Registre-se que a soberania popular é exercida por intermédio de sufrágio

SF/17548.833315-97

direto, secreto e universal, com valor igual para todos, nos precisos termos do *caput* do art. 14 da CF.

Entendemos, ainda, que a PEC propõe equilíbrio razoável entre a regra geral, que prevê eleição direta para Presidente e Vice-Presidente da República, e a hipótese excepcional de eleição indireta. Senão, vejamos.

O art. 77 da CF prevê a eleição direta e simultânea para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República. Seu § 1º estipula que a eleição do Presidente importará a do Vice com ele registrado. O art. 82 da CF estabelece que o mandato de Presidente é de quatro anos. **Assim, a regra geral é a eleição direta para Presidente e Vice-Presidente da República para mandato de quatro anos.**

O art. 79 da CF, por seu turno, trata da regra de substituição e de sucessão do Presidente pelo Vice-Presidente da República. Nesse sentido, no caso de impedimento (licença, doença, férias, etc.) do Presidente, ele é substituído pelo Vice. No caso de o cargo restar vago (morte, renúncia ou *impeachment*), o Vice-Presidente sucede o Presidente.

A situação adquire contornos mais complexos, e dá ensejo a tratamento constitucional excepcional, quando os cargos do Presidente e do Vice-Presidente ficam vagos. É a hipótese de **dupla vacância** tratada por esta PEC.

Pela regra atual do *caput* do art. 81 da CF, vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga. **Trata-se de eleição popular direta**, que segue a regra geral.

Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, conforme expressamente estipula o § 1º do art. 81 da CF, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga pelo **Congresso Nacional**, na forma da lei. **Trata-se de eleição indireta, excepcional, apenas admitida no período fixado no texto constitucional.**

A PEC em análise propõe que a eleição para ambos os cargos seja feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei, desde que a dupla vacância ocorra **no último ano do período presidencial**.

SF/17548.833315-97

Em outras palavras, a PEC admite a realização de eleição indireta, a cargo do Congresso Nacional, sem a participação direta do povo, **se, e apenas se, a dupla vacância ocorrer no último ano do mandato.**

A contrario sensu, e de acordo com a redação do *caput* do art. 81 da CF, **se a dupla vacância ocorrer nos três primeiros anos do mandato presidencial**, será necessária a realização de eleição direta, como expressão da soberania popular.

Vale deixar consignado, ainda, que, nas duas hipóteses que resultam das alterações propostas pela PEC – **de eleição direta caso a dupla vacância ocorra nos três primeiros anos do mandato presidencial, ou indireta, se a dupla vacância ocorrer no último ano** – os eleitos deverão completar o período de seus antecessores, conforme a redação do § 2º do art. 81 da CF. É o que popularmente se convencionou chamar de *mandato-tampão*.

Vemos, assim, que a PEC nº 67, de 2016, objetiva ampliar a efetividade do princípio da soberania popular ao estatuir, de forma expressa, apenas no último ano do mandato presidencial, a excepcionalidade da eleição indireta para Presidente e Vice-Presidente da República.

Poder-se-ia apontar certa contradição nessa argumentação, que admite o instituto tão combatido da eleição indireta para Presidente da República no texto constitucional, mesmo em face do princípio da soberania popular, sustentáculo de nosso Estado Democrático de Direito. Esclarecemos não haver nenhuma contradição.

É imprescindível levar em consideração, nesse debate, as limitações materiais e operacionais inerentes à organização de uma eleição presidencial para cerca de 145 milhões de eleitores – segundo informações atualizadas do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) –, que se encontram dispersos em um território de cerca de oito milhões de quilômetros quadrados.

Estamos tratando, pois, do tempo, dos custos e das providências de ordem operacional (alocação de recursos humanos, de logística, tecnológicos, informacionais, de transporte, etc.) a serem tomadas pelo TSE na organização da eleição presidencial.

Devemos considerar, ainda, nessa análise, as etapas necessárias do processo eleitoral, tais como, escolha de candidatos, propaganda,

SF/17548.833315-97

fiscalização, prestação de contas, diplomação, posse e início do exercício dos mandatos.

Tudo isso ponderado, concluímos ser recomendável que o ordenamento constitucional disponha de regra que preveja exceção à regra geral de eleição direta para Presidente da República, desde que as hipóteses de incidência dessa regra sejam, por óbvio, **as mais limitadas possíveis**.

Dessa forma, somente deve ser admitida a realização de eleição indireta **quando a organização de eleição direta seja materialmente inviável** em face do tempo de mandato presidencial remanescente.

A PEC aponta a direção correta ao propor a redução de dois anos para um ano do período em que é admitida a realização de eleição indireta para Presidente da República.

Resta apenas uma palavra quanto ao mérito.

Podemos afirmar que a situação política e social do país, no caso de vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, tende à instabilidade e à insegurança jurídica.

É conveniente e oportuno, pois, que a travessia se faça com o recurso ao real detentor do poder, que é o povo, conforme prescreve o parágrafo único do art. 1º da CF. A solução democrática sempre será aquela que conferirá maior legitimidade às decisões e conduzirá à pacificação do país em momentos de turbulência e crise.

O seu excepcional afastamento deve ocorrer apenas na comprovada hipótese de impossibilidade material, em face da exiguidade de tempo, para a organização de eleições diretas. O reconhecimento dessas circunstâncias é a principal virtude da PEC nº 67, de 2016.

Faremos, por fim, no corpo da emenda a ser apresentada, pequenos ajustes de técnica legislativa.

III – VOTO

Pelo exposto, opinamos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 67, de 2016, e, no mérito, votamos por sua aprovação com a emenda que apresentamos.

SF/17548.833315-97

EMENDA N° 1 – CCJ (de redação)

Dê-se ao art. 1º da PEC nº 67, de 2016, a seguinte redação:

“Art. 1º O § 1º do art. 81 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 81.....

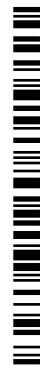
§ 1º Ocorrendo a vacância no último ano do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei.

.....”” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17548.83315-97