

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2021

(Da Sra. JOICE HASSELMANN e outros)

Dispõe sobre a perda do cargo de Presidente da República, na hipótese de incapacidade mental para seu exercício.

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 inciso I dos artigos 51 e 52 e o inciso I do § 6º do art. 57 passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 51.

I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado, bem como decidir sobre a perda do mandato do Presidente da República, na hipótese do art. 86-A;

.....(NR)”

“Art. 52.

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles, e decidir sobre a perda do mandato do Presidente da República, na hipótese do art. 86-A;

.....(NR)”

“Art. 57

.....

.

§ 6º

.....

I - pelo Presidente do Senado Federal, em caso de decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, de pedido de autorização para a decretação de estado de sítio, de notificação prevista no caput do art. 86-A e para o compromisso e a posse do Presidente e do Vice-Presidente da República;

.....(NR)”

Art. 2º Fica acrescentado o artigo 86-A à Constituição Federal:

“Art. 86-A O Vice-Presidente da República, conjuntamente com 1/4 (um quarto) dos Ministros de Estado, desprezada a fração, poderá notificar, fundamentadamente, os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal de que o Presidente da República está mentalmente incapacitado para o exercício do cargo.

§ 1º Recebida a notificação pelos presidentes de ambas as Casas do Congresso Nacional, o Presidente da República ficará imediatamente suspenso de suas funções, podendo oferecer impugnação fundamentada no prazo de até quinze dias.

§ 2º O Congresso Nacional decidirá sobre a perda do mandato do Presidente da República, por incapacidade mental para exercício do cargo, no prazo de até trinta dias, em sessão conjunta e mediante votação separada de cada uma de suas Casas, por dois terços de seus respectivos membros, em votação nominal.

§ 3º O Congresso Nacional será convocado extraordinariamente, se não estiver reunido, no prazo de cinco dias a contar do recebimento da notificação a que se refere o caput.

§ 4º. O prazo a que se refere o § 2º conta-se do recebimento da notificação do Vice-Presidente da República, ou da tempestiva impugnação do Presidente da República, em havendo, ou ainda da convocação extraordinária do Congresso Nacional, se não estiver reunido.”

Art. 3º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Hoje, o ordenamento jurídico brasileiro não dispõe de norma regendo a hipótese de perda do mandato presidencial por incapacidade mental de seu exercente. As disposições normativas em vigor referem-se à incapacidade das pessoas naturais para o exercício dos atos da vida civil, sendo orientadas por uma lógica privatística. Suficientes, quando da promulgação da Constituição Federal em 1988, as mesmas tornaram-se inadequadas, dadas as alterações advindas na legislação civil pátria, mormente na parte referente à capacidade civil das pessoas naturais. Faz-se, portanto, necessário regular a matéria no âmbito da esfera pública, e este é o objetivo da presente proposta de emenda à Constituição.

Nossa história contempla diversos episódios onde o primeiro dignitário da nação se encontrou, de algum modo, incapacitado para o exercício de suas altas funções.

O primeiro caso se refere à interdição daquela que, a rigor, foi a primeira chefe de Estado do Brasil, enquanto reino independente, D. Maria I.

Em 1792, a situação na Casa Real portuguesa se complicou em função dos inequívocos sinais de loucura da rainha. A 10 de fevereiro daquele ano, publicava-se declaração do príncipe herdeiro, D. João, através da qual tornava público que aquiescera em assistir e prover ao despacho em nome da rainha e assinar por ela, sem que na ordem, normas e chancelaria se fizesse alteração alguma, enquanto durasse o impedimento da rainha. Ou seja, D. João aquiesceu em assinar os despachos reais, mas não em seu próprio nome, mas no de sua mãe. Isso apenas ocorreu após os quatro ministros de Estado, a totalidade do gabinete, apresentarem petição conjunta ao príncipe, solicitando que assumisse as rédeas do Estado. Acompanhava a solicitação dos ministros de Estado laudo médico declarando estar a rainha incapaz de assumir a chefia do Estado. O laudo era assinado por dezessete médicos. Apenas em 1799, convencido da irreversibilidade da situação, D. João passou a assinar como príncipe regente.

A segunda vez que um chefe de Estado teve sua lucidez prejudicada deu-se já na República, com Delfim Moreira.



Eleito vice na chapa da segunda candidatura de Rodrigues Alves, assumiu a presidência em virtude do falecimento daquele, vítima da gripe espanhola, até que fossem convocadas novas eleições (a Constituição republicana de 1891 previa que o Vice-Presidente só assumiria definitivamente caso o presidente morresse depois de decorridos dois anos de sua posse, ou seja, na segunda metade de seu mandato – daí a inconstitucionalidade do governo Floriano Peixoto).

Delfim Moreira sofreu durante sua presidência de uma doença que o deixava totalmente desconcentrado e desligado de suas tarefas, sendo que, na prática, quem tomava as decisões era o seu ministro e amigo Afrânio de Melo e Franco.

Durante o regime militar, temos ainda o caso do general Artur da Costa e Silva, então Presidente da República.

No dia 27 de agosto de 1969, ao receber o governador de Goiás, Otávio Laje, Costa e Silva apresentou sinais de doença, inicialmente noticiada pela imprensa como uma forte gripe. Caracterizada a enfermidade do Presidente como uma trombose, o alto comando das Forças Armadas decidiu, em 30 de agosto, pela a formação de uma junta militar temporária, composta pelos três Ministros militares, para substituir o Presidente. O Vice-Presidente Pedro Aleixo foi aliado do processo sucessório.

Disso resultou o Ato Institucional nº 12, cujo texto invocou o Ato Institucional nº 5 e Ato Complementar nº 38 para dispor que, enquanto durasse o impedimento temporário do Presidente da República por motivo de saúde, “as suas funções serão exercidas pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar nos termos dos Atos Institucionais e Complementares, bem como da Constituição de 24 de janeiro de 1967”. A junta militar foi composta pelo general Aurélio Lira Tavares, do Exército, pelo brigadeiro Márcio de Sousa Melo, da Aeronáutica, e pelo almirante Augusto Rademaker Grünewald, da Marinha. Após a edição do AI-12, foi lida uma proclamação da junta, em cadeia de televisão, afirmando que a gravidade da situação interna do país impedia a posse de Pedro Aleixo, sucessor constitucional de Costa e Silva.

Esses episódios mostram claramente a necessidade de intervenção do legislador constituinte derivado quanto ao tema da sucessão presidencial. Com efeito, inexistia um procedimento específico para a declaração de impedimento do Presidente da República, orientado por uma lógica de direito público, em caso de incapacidade mental.

Nesse particular, o direito comparado fornece subsídios preciosos. A experiência constitucional americana tem sido, desde os albores de nossa República, inspiração direta para o constitucionalismo brasileiro, e os Estados Unidos possuem um exemplo do mecanismo de que necessitamos no Brasil: trata-se da 25ª Emenda à Constituição de 1789.

Em terras estadunidenses, os problemas de saúde do Presidente Dwight D. Eisenhower, a influência exercida pela esposa de Woodrow Wilson durante a doença deste, como também o assassinato de John F. Kennedy geraram crises que levaram à edição da 25ª Emenda à Constituição americana, ratificada em 1967. O objetivo expresso¹ dessa inovação constitucional foi de criar um mecanismo para sucessão presidencial, em caso de o Presidente em exercício tornar-se incapacitado para desempenhar “os poderes e deveres de seu cargo”.²

O novo instituto atribuiu ao Vice-Presidente – segunda maior autoridade no governo do país e sucessor constitucional do Presidente – a prerrogativa de desencadear o processo de afastamento, em conjunção com a maioria do Gabinete. O poder decisório final foi atribuído ao Congresso, que deveria deliberar sobre a perda de mandato num prazo a ele assinalado. A 25ª Emenda trouxe, desse modo, para a esfera da vida pública o que, no Brasil, é regulado tão somente pelo direito privado, sob uma ótica individualista.

Entendemos que esse mecanismo pode ser adotado no Brasil, desde que seja adaptado à nossa tradição constitucional e à arquitetura institucional estabelecida pela Constituição de 1988, em especial o número de Ministérios existentes. Esse ajustamento evitará um mero “transplante”

1 BLINDER, Alan. How the 25th Amendment Came to Be, by the People Behind It. The New York Times, New York, 7 set. 2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/09/07/us/what-is-25th-amendment.html>. Acesso em: 29 jan. 2021.

2 ESTADOS UNIDOS. [Constituição (1789)]. Constituição dos Estados Unidos da América de 1789. Ithaca, NY: Cornell Law School Legal Information Institute, s.d. Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/constitution/amendmentxxv>. Acesso em: 29 jan. 2021.

irrefletido, inadequado ao ordenamento jurídico brasileiro.³ O grande comparatista Alan Watson enfatiza o valor do intercâmbio entre sistemas jurídicos nacionais e do “empréstimo”, apontando que esse diálogo é, “de fato, a mais fértil fonte de desenvolvimento” para o direito.⁴

Destacamos que o modelo proposto na presente iniciativa encontra respaldo na doutrina sobre o tema. Esta registra a existência de hipóteses de afastamento do Presidente da República por outros fundamentos que não a prática de delitos, como os crimes de responsabilidade. Com efeito, Ginsburg, Huq e Landau constataam, num estudo comparativo, que:

“(...) teorias de impeachment, tais como aquelas comuns nos Estados Unidos, que se concentram exclusivamente em delitos individuais podem ofuscar algumas das funções centrais desempenhadas pelo impeachment nas democracias constitucionais. O impeachment será sempre sobre problemas sistêmicos no ambiente político, seja em adição a, ou em vez de, provas de graves infrações individuais por parte do chefe executivo.”⁵

Isto posto, a previsão do afastamento do Presidente da República por incapacidade mental impõe-se como condição *sine qua non* para o bom funcionamento de nosso presidencialismo. A rigidez que a data inamovível das eleições imprime a esse regime – e a consequente fixidez da duração do mandato – demanda a previsão de “válvulas de escape”, que permitam a solução institucional de eventuais crises e evitem derivas autocráticas, como em 1969, ou rupturas institucionais.

Eis, portanto, os fundamentos e os objetivos da presente proposta de emenda à Constituição. Cientes da sua importância para a estabilidade política e a segurança do regime presidencialista entre nós em vigor, esperamos contar com o apoio de nossos ilustres Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2021.

3 *Vide* WATSON, Alan. Legal Transplants: An approach to Comparative Law; 2. ed. Athens: University of Georgia Press, 1993.

4 *Ibidem*, p. 95.

5 GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz; LANDAU, David. The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment. The University of Chicago Law Review, Chicago, v. 88.1, p. 64-65, jan. 2021. Disponível em: <https://lawreview.uchicago.edu/volume-881-january-2021-1-274>. Acesso em: 30 jan. 2021.



Deputada JOICE HASSELMANN

Documento eletrônico assinado por Joice Hasselmann (PSL/SP), através do ponto SDR_56364, e (ver rol anexo), na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato da Mesa n. 80 de 2016.



* C D 2 1 7 1 2 7 4 4 9 1 0 *