



Centro de Estudos da
Consultoria do Senado



A Eleição Indireta para Presidente da República

Ricardo Nunes de Miranda

Textos para Discussão

91

Junho/2011

SENADO FEDERAL

CONSULTORIA LEGISLATIVA

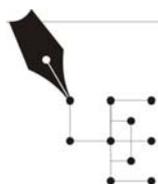
Bruno Dantas – Consultor Geral

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS

Orlando de Sá Cavalcante Neto – Consultor Geral

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



**Centro de Estudos da
Consultoria do Senado**

Criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 09, de 2007, o Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal tem por objetivo aprofundar o entendimento de temas relevantes para a ação parlamentar.

CENTRO DE ESTUDOS

Fernando B. Meneguim – Diretor

CONSELHO CIENTÍFICO

Caetano Ernesto Pereira de Araujo

Fernando B. Meneguim

Luís Otávio Barroso da Graça

Luiz Renato Vieira

Paulo Springer de Freitas

Raphael Borges Leal de Souza

Contato:

conlegestudos@senado.gov.br

URL: <http://www.senado.gov.br/conleg/centroaltosestudos1.html>

ISSN 1983-0645

A ELEIÇÃO INDIRETA PARA PRESIDENTE DA REPÚBLICA

*Ricardo Nunes de Miranda*¹

RESUMO

Este estudo trata do vácuo normativo quanto à realização da eleição indireta quando ficam vagos, em definitivo, os cargos dos mandatários do poder executivo, nos três níveis de governo, e quando isso ocorre já na segunda metade de seus mandatos populares.

Inicialmente, se apresenta uma revisão do processo da recente eleição indireta para governador no Distrito Federal e no Estado do Tocantins. Constata-se a grave lacuna no marco legal que deveria disciplinar a escolha dos mandatários do poder executivo, mediante eleição indireta pelo respectivo poder legislativo, ou seja, as câmaras municipais, as assembleias legislativas e o Congresso Nacional.

Em seguida, é feita uma resenha histórica do problema em estudo e se analisam os principais aspectos da eleição indireta do Presidente da República e as principais sistemáticas de funcionamento do Congresso Nacional. A análise do tema segue com a apresentação: (i) do marco normativo vigente, (ii) das iniciativas legislativas em tramitação cujo objetivo é a normatização da eleição indireta e (iii) do tratamento dado pela doutrina à questão da eleição indireta. O capítulo se encerra com a revisão crítica das perspectivas para a eventual realização, no futuro, de uma eleição indireta para Presidente da República.

Finalmente, é feita uma revisão das duas experiências recentes de funcionamento do Congresso Nacional como um sistema unicameral: a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 e a Revisão Constitucional de 1993.

Como fecho de todo o trabalho, se apresentam as minutas de um projeto de lei do Senado Federal e de sua justificação como subsídios para a superação do vácuo legislativo relativo à previsão de lei a que se refere o § 1º do art. 81 da Constituição Federal.

¹ Consultor Legislativo do Senado na área de Economia Regional.

SUMÁRIO

Introdução.....	5
1. Contexto Atual	8
1.1 A Eleição Indireta no Tocantins	8
1.2 A Eleição Indireta no Distrito Federal.....	15
2. A Eleição Indireta do Presidente da República pelo Congresso Nacional.....	22
2.1 O Problema em Estudo	22
2.2 A Eleição Indireta na Evolução Histórica do País.....	23
2.3 A Eleição Indireta e o Funcionamento do Congresso Nacional.....	26
2.3.1 O Binômio Casa de Origem – Casa Revisora.....	27
2.3.2 A Tramitação das Propostas de Emendas à Constituição (PEC).....	28
2.3.3 O Funcionamento Conjunto das Duas Casas na Forma do Regimento Comum ..	30
2.4 O Marco Normativo da Eleição pelo Congresso Nacional.....	33
2.5 As Iniciativas Legislativas para Disciplinar a Eleição Indireta.....	35
2.6 A Eleição Indireta na Doutrina	36
2.7 As Perspectivas para a Eleição Indireta no Nível Federal.....	38
3. Experiências Recentes de Votação Unicameral	38
3.1 A Assembleia Constituinte de 1987-88.....	39
3.2 A Revisão Constitucional de 1993	41
3.3 Crítica	42
3.4 Minuta de Projeto de Lei (Art. 81, § 1º, da CF)	43
3.5 Minuta de Justificação	49
Conclusão.....	52
Bibliografia.....	54

INTRODUÇÃO

O tema da eleição indireta ganhou atualidade em função de sua utilização na recente substituição dos governadores do Distrito Federal e do Estado do Tocantins. Esses dois episódios, que são objeto de análise neste estudo, deram grande visibilidade à eleição indireta, pois o tema esteve permeando as cenas de corrupção explícita que os meios de comunicação repetiram exaustivamente no tocante ao Distrito Federal. Durante essa intensa exposição, o caso de Tocantins servia como um complemento por sua semelhança.

Adicionalmente, a luta do Vice-Presidente José Alencar contra um câncer foi acompanhada por todos e levantou sempre a interrogação quanto à eventual substituição do Presidente Lula caso houvesse um impedimento mais duradouro de seu substituto legal. Afinal, o Brasil teve na história recente dois vice-presidentes que completaram o mandato presidencial: José Sarney, devido à morte do Presidente Tancredo Neves, e Itamar Franco, em função do *impeachment* do Presidente Fernando Collor.

Além da fragilidade da saúde de José Alencar, causou preocupação os possíveis desdobramentos da persistente desobediência às normas da legislação eleitoral por parte do Presidente Lula durante a campanha eleitoral de 2010. As repetidas multas recebidas poderiam vir a ser seguidas por um eventual afastamento em definitivo, caso fosse mantida sua atitude de descaso frente aos contingenciamentos da Justiça Eleitoral na busca de simetria nas condições de disputa dos cargos de natureza eletiva.

Com exceção dos recentes casos de Tocantins e do Distrito Federal, o tema da eleição indireta tinha se mantido fora da agenda política enquanto o Brasil consolidava suas instituições democráticas, com destaque para a alternância no exercício do poder, pois a cada dois anos o cidadão-eleitor comparece às urnas para estabelecer mandatos populares. Alternando entre eleição com foco local e eleições com foco regional e nacional, o Brasil tem consolidado a prática republicana e fortalecido sua democracia.

Assim, a prática das eleições diretas se tornou algo natural, sem imprevistos e dentro de uma normalidade que seria impensável há duas ou três décadas. A legislação eleitoral tem se aperfeiçoado e foram estabelecidos parâmetros que se tornam mais sólidos a cada eleição. Exemplo ilustrativo seria a exigência de um ano como a anterioridade mínima para a eficácia de qualquer norma que se refira à próxima eleição.

É claro que ainda há espaço para aperfeiçoamentos, principalmente aqueles que poderiam atender à necessidade de fortalecimento dos partidos políticos. Há lacunas inaceitáveis, como a possibilidade de coligação partidária nas eleições proporcionais ou a diminuta eficácia do estatuto da fidelidade partidária. No entanto, é válido acreditar que o vigor do processo de consolidação de nossas práticas eleitorais irá superar essas dificuldades e a vontade do eleitor terá, a cada eleição, maior primazia do que os demais fatores presentes no jogo político.

Há, no entanto, um vácuo normativo quanto à realização da eleição indireta quando ficam vagos, em definitivo, os cargos dos mandatários do poder executivo nos três níveis de governo e quando isso ocorre já na segunda metade de seus mandatos populares. É sobre esse tema que se dedica a atenção neste estudo, com foco no plano federal.

O foco do presente estudo à eleição indireta no plano federal deriva da circunstância de que, no município e no estado, o poder legislativo forma um só corpo de eventuais membros de um colégio eleitoral que venha a ter de eleger, indiretamente, o prefeito ou o governador. Ou seja, não haveria maiores problemas para transformar a câmara de vereadores ou a assembleia legislativa em colégio eleitoral.

Mesmo assim, como será objeto de análise, o marco normativo foi objeto de intenso debate no Distrito Federal e no Tocantins, ressaltando o dano resultante da inexistência de uma lei federal que regulamentasse a eleição indireta para Presidente da República. Sem dúvida, a disponibilidade de uma lei federal serviria de parâmetro para a compreensão do desafio de uma eleição indireta e evitaria a perda de energia e tempo como se deu no Distrito Federal e no Tocantins.

Como será visto ao longo deste trabalho, no plano federal não existe previsão constitucional para a transformação do Senado Federal e da Câmara dos Deputados em um só corpo de eleitores, onde a cada eleitor corresponda um voto de igual peso. Essa questão ligada ao funcionamento do Congresso Nacional seria um problema a ser enfrentado na proposição da lei prevista no § 1º do art. 81 da CF.

Outra questão a ser enfrentada na lei prevista no § 1º do art. 81 da CF se refere à adaptação das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade aplicáveis nas eleições diretas pelo voto universal, que são previsíveis e, assim, permitem o estabelecimento de um marco normativo que favoreça o predomínio da vontade do

eleitor no resultado das eleições. A natureza imprevisível da vacância, em definitivo, dos cargos dos mandatários do poder executivo nos três níveis de governo, não permite que seja exigida aos candidatos à eleição indireta a obediência aos requisitos próprios de eleição direta.

Essas questões constituem outro tema da análise a seguir desenvolvida e são uma motivação para a elaboração de uma minuta de projeto de lei como subsídio para a superação do hiato normativo apontado.

Busca-se, pois, produzir uma minuta de projeto de lei que atenda a dois objetivos: de um lado, a Constituição de 1988 dispõe de maneira explícita quanto ao Congresso Nacional como sendo de natureza bicameral, mas para que o mesmo funcione como corpo de eleitores indiretos do Presidente da República, se faz necessária uma lei onde haja essa previsão; e de outro lado, para normatizar a realização de uma eleição indireta são necessárias adaptações na legislação eleitoral dedicada aos eventos periódicos e previsíveis, quando a eleição se dá por meio direto.

Em síntese, este trabalho procura avaliar e caracterizar os ingredientes que tornam a ausência de normatização do art. 81 uma atitude imprevidente e inaceitável, porta aberta à grave crise institucional e anúncio antecipado de intervenção do Supremo Tribunal Federal em substituição ao Congresso Nacional, cuja inanição, mais uma vez, teria criado o espaço para a prática do ativismo legiferante do Poder Judiciário. Nesta eventualidade, o conflito seria entre o Supremo Tribunal Federal e o Senado Federal, como se procura demonstrar neste trabalho.

A metodologia utilizada consistiu na análise dos ditames constitucionais e legais que se referem, diretamente, à questão do processo eleitoral, com ênfase na abordagem histórica. Atenção especial foi concedida às normas regimentais de funcionamento do Congresso Nacional, da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88 e da Revisão Constitucional de 1993.

A organização deste estudo consiste, basicamente, em três capítulos. O Capítulo I apresenta a revisão do processo de eleição indireta no Distrito Federal e no Estado do Tocantins, permitindo constatar a grave lacuna no marco legal que deveria disciplinar a escolha dos mandatários do poder executivo nos três níveis de governo mediante eleição indireta pelo respectivo poder legislativo, ou seja, as câmaras municipais, as assembleias legislativas e o Congresso Nacional.

O Capítulo II faz uma resenha histórica do problema em estudo e analisa os principais aspectos da eleição indireta do Presidente da República e as principais sistemáticas de funcionamento do Congresso Nacional. A análise do tema segue com a apresentação: (i) do marco normativo vigente, (ii) das iniciativas legislativas em tramitação cujo objetivo é a normatização da eleição indireta e (iii) do tratamento dado pela doutrina à questão da eleição indireta. O capítulo se encerra com a revisão crítica das perspectivas para a eventual realização, no futuro, de uma eleição indireta para Presidente da República.

O Capítulo III está dedicado à revisão das duas experiências recentes de funcionamento do Congresso Nacional como um sistema unicameral – a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 e a Revisão Constitucional de 1993 – e à apresentação de conclusões e críticas.

Como fecho de todo o trabalho, se apresentam as minutas de um projeto de lei do Senado Federal e de sua justificação como subsídios para a superação do vácuo legislativo relativo à previsão de lei a que se refere o § 1º do art. 81 da Constituição Federal.

1 CONTEXTO ATUAL

O atual contexto está marcado pelas recentes experiências com eleição indireta no Distrito Federal e no Estado do Tocantins. A revisão do processo de eleição indireta nestas duas unidades da Federação permite constatar a grave lacuna no marco legal que deve disciplinar a escolha dos mandatários do poder executivo nos três níveis de governo mediante eleição indireta pelo respectivo poder legislativo, ou seja, as câmaras municipais, as assembleias legislativas e o Congresso Nacional.

1.1 A ELEIÇÃO INDIRETA NO TOCANTINS

Em 25 de junho de 2009, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no julgamento do Recurso Contra Expedição de Diploma (RCED) nº 698, adotou a seguinte decisão:²

O Tribunal, por unanimidade, rejeitou as preliminares, proveu o Recurso e determinou a realização de novas eleições, nos termos do voto do Relator. Votaram com o Relator a Ministra Eliana Calmon e os Ministros

² Superior Tribunal Eleitoral. Pesquisa de Jurisprudência. ACÓRDÃO RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA Nº 698 – CLASSE 21a – PALMAS – TOCANTINS. Disponível no endereço eletrônico: <http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>

Marcelo Ribeiro, Arnaldo Versiani, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski e Carlos Ayres Britto (Presidente). Por maioria o Tribunal assentou que as novas eleições deverão ser realizadas indiretamente, nos termos do voto do Ministro Ricardo Lewandowski. Vencidos os Ministros Felix Fischer (Relator) e Carlos Ayres Britto (Presidente). Também por unanimidade o Tribunal decidiu que a execução da decisão se dará com o julgamento de eventuais Embargos de Declaração. Falaram: pelo recorrente José Wilson Siqueira Campos, o Dr. João Costa Ribeiro Filho; pela recorrente Coligação União do Tocantins, a Dra. Camila Rosal; pelo recorrente Ronaldo Dimas Nogueira Pereira, o Dr. Antonio Paim Broglio; pelo recorrido Marcelo de Carvalho Miranda; o Dr. Torquato Jardim; pelo recorrido Paulo Sidnei Antunes, o Dr. Admar Gonzaga; pelo litisconsorte passivo Partido Popular Socialista, o Dr. Fernando Neves da Silva e, pelo Ministério Público Eleitoral, o Dr. Antonio Fernando de Souza.

Em 8 de setembro de 2009, o TSE rejeitou os recursos apresentados pelo então Governador Marcelo Miranda e confirmou a decisão de cassação de seu mandato. Por unanimidade, os ministros do TSE cassaram o mandato do governador e do seu vice, Paulo Sidnei Antunes. Ele era acusado de abuso do poder econômico, compra de votos, conduta vedada a agente público e uso indevido dos meios de comunicação social nas eleições de 2006. O TSE decidiu ainda que deveria haver uma eleição indireta em Tocantins para escolher o substituto do peemedebista até terminar a possibilidade de recursos.

Em 9 de outubro de 2009, o governador interino Carlos Henrique Gaguim (PMDB), que era o Presidente da Assembleia Legislativa, venceu as eleições indiretas para o mandato tampão para o Governo do Estado do Tocantins. O novo governador, que obteve 22 votos dos 23 parlamentares que participaram da eleição indireta, é do mesmo partido político e faz parte do mesmo grupo político do governado cassado pelo TSE.

Como origem de todo o processo, está o pedido de cassação apresentado à Justiça Eleitoral pelo segundo colocado nas eleições de 2006. De acordo com a acusação, o governador cassado teria usado programas sociais do Estado como *Governo Mais Perto de Você*, sem autorização legislativa e previsão orçamentária. A intenção seria distribuir a possíveis eleitores recursos públicos, por meio da entrega de benefícios, bens, brindes, prêmios, casas, óculos, cestas básicas, realização de consultas médicas, entre outros.

Segundo foi divulgado pela Imprensa, com base em informações do TSE, na apreciação do relatório do Ministro Felix Fischer, Relator do Recurso Contra Expedição

de Diploma nº 698, a decisão da Corte se fundamentou em debates sobre o processo de substituição do governador cassado:³

Após decidirem pela cassação, os ministros debateram a eficácia da medida. Primeiro, discutiram se deveria haver ou não uma nova eleição. No caso dos dois governadores cassados recentemente – o da Paraíba, Cássio Cunha Lima (PSDB), e o do Maranhão, Jackson Lago (PDT) – a corte entendeu que o segundo colocado tomaria posse. Isso porque em ambos os casos o pleito foi para o segundo turno. Já a situação de Miranda era peculiar, pois teve 51% dos votos ainda no primeiro turno.

Por unanimidade, os ministros chegaram à conclusão de que deveria haver um novo pleito. Entretanto, não houve consenso se ele seria direto ou indireto. Por quatro votos a três, o TSE definiu que quem vai escolher o novo governador de Tocantins será a Assembleia Legislativa local. Felix Fischer opinou que a eleição direta era mais democrática, e foi acompanhado por Ayres Britto e pela ministra Eliana Calmon. Marcelo Ribeiro, Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa e Arnaldo Versiani consideraram que o pleito deverá ser indireto.

O debate acima comentado é ilustrativo quanto a diversos aspectos, mas cabe ressaltar que se tratou de uma cassação por motivos decorrentes do processo eleitoral sem que fosse dada posse ao candidato em segundo lugar e que o processo de substituição do governador cassado não era uma unanimidade entre os Ministros do TSE. O Relator, Ministro Felix Fischer, nas folhas 4 e 5, assim concluiu o Relatório sobre sua apreciação do RCED 698:⁴

14. No caso, configurado abuso de poder pelos seguintes fatos: a) doação de 4.549 lotes às famílias inscritas no programa Taquari por meio do Decreto nº 2.749/2006 de 17.5.2006 que regulamentou a Lei nº 1.685/2006; b) doação de 632 lotes pelo Decreto nº 2.786 de 30.06.2006 que regulamentou a Lei nº 1.698; c) doação de lote para o Grande Oriente do Estado de Tocantins por meio do Decreto nº 2.802, que regulamentou a Lei nº 1.702, de 29.6.2006; d) doações de lotes autorizadas pela Lei nº 1.711 formalizada por meio do Decreto nº 2.810 de 13.6.2006 e pela Lei nº 1.716 formalizada por meio do Decreto nº 2.809 de 13 de julho de 2006, fl. 687, anexo 143); e) 1.447 nomeações para cargos comissionados CAD, em desvio de finalidade, no período vedado (após 1º de julho de 2006); f) concessão de bens e serviços sem execução orçamentária no ano anterior (fotos, alimentos, cestas básicas, óculos, etc. em quantidades elevadíssimas) em 16 municípios, até 29 de junho de 2006, por meio de ações descentralizadas no Governo mais perto de você.

15. Verificada a nulidade de mais de 50% dos votos, realizam-se novas eleições, nos termos do art. 224 do Código Eleitoral.

Recurso a que se dá provimento para cassar os diplomas dos recorridos.

³ TSE cassa mandato do governador de Tocantins e determina eleição indireta Notícias Correio Forense – A Justiça do Direito Online.mht. Informação disponível no endereço eletrônico: http://www.correioforense.com.br/noticia/idnoticia/46111/titulo/tse_cassa_mandato_do_governador_d_e_tocantins_e_determina_eleicao_indir.html.

⁴ TSE. Pesquisa de Jurisprudência. RCED nº 689. Acórdão de 25/06/2009. Informação disponível no endereço eletrônico: <http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>

O *caput* do art. 224 do Código Eleitoral assim estabelece:

Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.

O Ministro Felix Fischer, na discussão do tema *quanto aos efeitos da decisão – realização de novas eleições*, assim concluiu seu voto:

Por todo o exposto e considerando estar demonstrado o abuso do poder político, dou provimento ao recurso para cassar os diplomas dos recorridos. Voto, ainda, para que, nos termos do art. 224 do Código Eleitoral sejam realizadas novas eleições diretas, excluídos os recorridos que deram causa à nulidade dos votos. Proponho que, até a posse do novo governador, o presidente da Assembleia Legislativa permaneça interinamente na chefia do Poder Executivo.

É como voto.

Do longo debate que se seguiu ao Relatório do Ministro Felix Fischer é que a Corte se definiu pela realização de eleição indireta:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, rejeitou as preliminares, proveu o recurso e determinou a realização de novas eleições, nos termos do voto do Relator. Por maioria, o Tribunal assentou que as novas eleições deverão ser realizadas indiretamente, nos termos do voto do Ministro Ricardo Lewandowski. Vencidos os Ministros Felix Fischer e Carlos Ayres Britto. Também por unanimidade, o Tribunal decidiu que a execução da decisão se dará com o julgamento de eventuais embargos de declaração.

Desde a decisão do TSE, a polêmica que envolveu a cassação do mandato do governador eleito em 2006 no Tocantins teve diversos outros desdobramentos. De junho até setembro, o governador cassado apresentou ao Supremo Tribunal Federal (STF) uma Ação Cautelar (AC 2431) e pediu a suspensão do trâmite dos recursos contra sua cassação naquele Tribunal, até que o Supremo analisasse a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 167). Esta ação discutia a competência do TSE para julgar, originariamente, pedidos de cassação de diplomas de mandatos eletivos federais e estaduais. O STF arquivou a Ação Cautelar e confirmou as prerrogativas do TSE.

Os ritos da eleição indireta também foram questionados pela Procuradoria Eleitoral do Estado junto ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE), como foi assim comentado:⁵

Por 4 votos a 3, os desembargadores do TRE (Tribunal Regional Eleitoral) do Tocantins decidiram que caberá à Assembleia Legislativa definir as regras da eleição indireta no Estado, motivada pela cassação do governador Marcelo Miranda (PMDB) por abuso de poder político no pleito de 2006.

Com a decisão, os 24 deputados terão, além do direito de serem os únicos eleitores, a exclusividade no registro das chapas, conforme lei aprovada anteontem na Assembleia.

O projeto, de autoria do governador interino Carlos Gaguim (PMDB), torna nula a realização de convenções partidárias. Os deputados poderão inscrever qualquer brasileiro com mais de 30 anos e sem pendência na Justiça Eleitoral.

Alegando inconstitucionalidade, o procurador eleitoral do Estado João Gabriel de Queiroz afirmou que vai estudar a possibilidade de encaminhar um recurso ao procurador-geral da República, Roberto Gurgel, para barrar a proposta.

Queiroz disse que iria basear seu recurso em jurisprudência do STF (Supremo Tribunal Federal), segundo a qual o mandato pertence ao partido. De acordo com o procurador, para realização de eleição seria necessária a convenção partidária.

Até o momento apenas Gaguim se apresentou como candidato e, conforme acordo firmado entre os parlamentares deverá ser o único concorrente na disputa.

Constata-se a ausência de consenso sobre questões básicas inerentes a qualquer processo eleitoral. Em ambiente confuso, a normatização da eleição indireta enfrentou dificuldades e foi causa de pendências judiciais, tal como consta da análise a seguir reproduzida:⁶

A Assembleia Legislativa de Tocantins aprovou a Lei Estadual nº 2.143, de 10 de setembro deste ano, que, por conter uma série de inconstitucionalidades, foi questionada pelo PSDB por meio da ADI 4.298. Reconhecendo as falhas, a mesma Assembleia votou nova lei, de número 2.154, datada de 26 de setembro último, corrigindo as ilegalidades.

Segundo o advogado do estado, a nova lei foi editada antes do ajuizamento da primeira ADI do PSDB e ocorreu após ampla consulta prévia aos Ministérios Públicos Federal e Estadual, ao presidente do

⁵ Tocantins TRE decide que Assembleia vai definir regra de eleição indireta. Notícias da Amazônia.mht. Em 12 de setembro de 2009. Disponível no seguinte endereço eletrônico: <http://www.noticiasdaamazonia.com.br/10154-tocantins-tre-decide-que-assembleia-vai-definir-regra-de-eleicao-indireta/>

⁶ Supremo confirma eleição indireta em Tocantins. Análise recolhida no site “Consultor Jurídico”. Disponível no seguinte endereço eletrônico: <http://www.conjur.com.br/2009-out-07/stf-confirma-eleicao-indireta-aberta-governador-vice-tocantins>.

Tribunal Regional Eleitoral de Tocantins, ao Tribunal de Justiça do estado, ao TSE e até ao STF.

A edição de nova lei levou o PSDB a encaminhar um aditamento ao STF e, em seguida, a protocolar nova ADI, de número 4.309, esta contestando a segunda lei. O Supremo, entretanto, decidiu extinguir a segunda ADI e deixar para julgar apenas o mérito da primeira, com o aditivo, por entender que ambas contêm basicamente o mesmo objeto e as mesmas alegações.

O advogado de Tocantins pediu o arquivamento da ADI 4.298, por falta de objeto, já que a lei por ela atacada foi revogada, e a rejeição do pedido de liminar, taxando a iniciativa do PSDB como *tentativa inócua de utilizar a ADI como sucedâneo de recurso eleitoral já julgado pelo TSE*. Com informações da Assessoria de Imprensa do STF.

Anteriormente, no próprio TSE houve debate se a eleição indireta deveria ou não ser objeto de uma votação aberta ou secreta. Na apreciação das ADI 4.298 e ADI 4.309, ajuizadas pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) em que pleiteava a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.143/2009 e da Lei nº 2.154/2009, do Estado do Tocantins, que *dispõe sobre a eleição, pela Assembleia Legislativa, para Governador e Vice-Governador do Estado do Tocantins, na forma prevista no § 5º do art. 39 da Constituição Estadual*, no STF houve a seguinte discussão:⁷

No que respeita à questão de saber se a votação, na eleição indireta, deveria ser aberta ou fechada, mencionando que a lei vigente teria adotado a aberta, apontou o relator orientação jurisprudencial que declarara a constitucionalidade do preceito de votação aberta. Frisou, entretanto, que a questão não se resolveria de todo no plano dos aspectos práticos da opção legislativa aqui adotada, qual seja, o voto aberto, por haver, sob tal perspectiva, bons argumentos em favor de ambas as soluções teóricas. Esclareceu que, se a votação secreta subtrai ao eleitor, na condição de representado, a possibilidade de controlar as escolhas dos representantes, facilita-o a votação aberta, sobretudo quando haja suspeita ou risco de acordos obscuros de bastidores. Assinalou que o princípio da publicidade, que é a regra das deliberações parlamentares, também concorre para a ideia de superioridade da votação aberta, sobretudo quando associada ao fato de que o cunho secreto do voto é expediente primacial de tutela do cidadão como eleitor, não de seu representante, cujo dever básico está em dar-lhe conta pública das suas posições no exercício da atividade parlamentar. No entanto, considerou cumprir não subestimar que o voto secreto compõe também o legado de nosso histórico constitucional. Entendeu, porém, que, por guardar a coerência imprescindível à segurança jurídica e à autoridade mesma das decisões da Corte, a solução curial seria a consequência retilínea do juízo de inaplicabilidade da regra da simetria e da reafirmação da autonomia política dos Estados-membros na matéria, tocando, ao legislador ordinário estadual, a definição da modalidade da votação.

⁷ Superior Tribunal Eleitoral. Informativo do STF nº 562, disponível no endereço eletrônico: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo562.htm>

Outro rito eleitoral decisivo foi objeto de questionamentos, inclusive pela OAB em Tocantins. Tratava-se da atribuição ou prerrogativa de registrar as chapas concorrentes no pleito indireto. A análise a seguir reproduzida é esclarecedora da intensidade desse debate:⁸

Em audiência nesta noite, em Brasília, o presidente do TSE (Tribunal Superior Eleitoral), ministro Carlos Ayres Britto, afirmou ao governador interino do Tocantins, Carlos Henrique Gaguim (PMDB), que a Assembleia Legislativa (AL) terá 'autonomia' e 'competência' para comandar o pleito indireto no Estado para escolha do chefe do Executivo no chamado mandato tampão. As informações são da Secretaria de Comunicação (Secom) do governo tocantinense.

Britto ratificou a posição do TRE (Tribunal Regional Eleitoral) do Tocantins, que definiu: não enviar observador e atribuir à Assembleia a regulamentação das regras do pleito. A Corte, no entanto, poderá rever a decisão e participar do pleito, como sugeriu até mesmo presidente do TSE há uma semana. Nesta quinta, durante a audiência, Gaguim também reforçou a necessidade da participação do TRE no processo eleitoral. No entanto, a nova orientação de Britto, na prática, dá ao Parlamento tocantinense amplos poderes para gerir a eleição, como decidiu o plenário do TRE.

A lei estadual 2.143/09, que anula convenções partidárias e dá ao deputado o direito de registrar as chapas concorrentes, questionada e que poderia até mesmo ser revogada, como admitiu até o presidente em exercício da AL, Júnior Coimbra (PMDB), ganhou força.

A proposta do Executivo foi alvo de recurso movido pela Procuradoria Regional Eleitoral (PRE) por considerá-la inconstitucional. A PRE encaminhou ao procurador-geral da República, Roberto Gurgel, parecer por uma ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) para anular a iniciativa. A OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) do Tocantins, por exemplo, recomendou que a direção nacional da entidade fizesse o mesmo. Entretanto, o PSDB foi ao Supremo Tribunal Federal (STF).

Da análise das informações disponíveis sobre o processo de cassação e substituição do governador do Tocantins, constata-se uma imensa perda de energia e tempo por instituições importantes como o STF, o TSE, o TRE-TO e a Assembleia Legislativa, a qual teve de aprovar, em regime de urgência, duas leis e uma resolução para regulamentar a realização da eleição indireta. Em decorrência desse quadro de incertezas, de junho a outubro de 2009, o Estado do Tocantins atravessou um período de transição de governo em ambiente confuso em função da inexistência de normas claras e definitivas de como deveria ser procedida uma eleição indireta.

⁸ TSE garante à Assembleia autonomia e competência para comandar eleição indireta. Em www.PORTALCT.com.br. Em 24 de setembro de 2009. A informação foi obtida no endereço eletrônico: <http://www.portalct.com.br/n/4535a4271f606359ffb8a6d04af5eb2d/tse-assembleia-tem-autonomia-e-competencia-para-ge/>

1.2 A ELEIÇÃO INDIRETA NO DISTRITO FEDERAL

Em 27 de novembro de 2009, a Polícia Federal executou a Operação Caixa de Pandora, com o cumprimento de mandados de busca e apreensão na residência oficial do governador José Roberto Arruda, em secretarias do governo e em gabinetes de deputados na Câmara Legislativa. Segundo as informações divulgadas na Imprensa, Arruda comandava uma rede de pagamentos a parlamentares do Distrito Federal, com dinheiro oriundo de empresas que faziam negócios com o governo.

As denúncias atingiram diversos secretários, um ministro do Tribunal de Contas do DF, muitos deputados distritais e o vice-governador, Paulo Octávio. No dia 10 de dezembro de 2009, Arruda anuncia sua desfiliação do Partido Democratas (DEM), e também que não será mais candidato à reeleição e nem disputará mais nenhuma eleição. Tecnicamente, não haveria tempo hábil de disputar cargo algum em 2010, já que os prazos para filiação a outro partido haviam se esgotado.

No dia 12 de janeiro de 2010, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) autorizou a quebra de sigilos bancário e fiscal do governador do Distrito Federal, José Roberto Arruda. No dia 11 de fevereiro de 2010, numa decisão do Superior Tribunal de Justiça, o governador José Roberto Arruda teve decretada sua prisão preventiva, junto a mais cinco pessoas, com o objetivo da preservação da ordem pública e da instrução criminal. O motivo da prisão preventiva foi sua suposta participação na tentativa de suborno do jornalista Edson Sombra, testemunha do caso de corrupção em investigação pela Polícia Federal por determinação do Ministério Público Federal. Foi o primeiro caso na história do Brasil que um governador teve sua prisão decretada, ainda que preventiva.

Com a prisão do governador eleito pelo voto popular, assumiu o Governo do Distrito Federal o Vice Paulo Octávio. No dia 23 de fevereiro, por não conseguir apoio político dos deputados distritais, o governador interino do Distrito Federal enviou à Câmara Legislativa do Distrito Federal um pedido de renúncia ao cargo. No mesmo dia, ele encaminhou ao DEM sua desfiliação ao partido. Com sua saída, o cargo de governador foi ocupado pelo Presidente da Câmara Legislativa, Deputado Wilson Lima. Assim, durante o mês de fevereiro de 2010, o Distrito Federal teve três pessoas ocupando o cargo mais importante do Poder Executivo.

Em 18 de março de 2010, o Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE-DF), tomou a seguinte decisão:⁹

À exceção da preliminar de falta de interesse de agir, que foi examinada com o mérito, as demais foram rejeitadas à unanimidade. O relator julgou procedente a ação para decretar a perda do cargo eletivo por desfiliação partidária do Governador José Roberto Arruda, no que foi acompanhado pelo Juiz Raul Sabóia e pelo Juiz João Egmont. O Juiz Evandro Pertence abriu divergência, julgando improcedente o pedido, no que foi acompanhado pelo Desembargador Cândido Ribeiro e pelo Juiz Antoninho Lopes. Desempatou o presidente em exercício, acompanhando o voto do relator, para julgar procedente o pedido, decretando a perda do cargo do governador JOSÉ ROBERTO ARRUDA, por infidelidade partidária.

O processo de cassação do Governador José Roberto Arruda teve origem em seu pedido de desfiliação de seu Partido Democratas em 10 de dezembro de 2009. Nas palavras do Relator da Ação de Perda de Mandato, de iniciativa do Ministério Público, apresentam-se a seguir duas considerações básicas para a compreensão deste caso de cassação:¹⁰

De acordo com o parágrafo único do artigo 21 da Lei nº 9.096/1995, somente decorridos dois dias da data da entrega do pedido de desfiliação é que o vínculo torna-se extinto, para todos os efeitos. É necessária, para a desfiliação, a dupla comunicação: ao partido e ao juízo eleitoral. Da última comunicação decorrem os dois dias. Na espécie, malgrado feita a comunicação ao partido em 10/12/2009, a endereçada à Justiça Eleitoral apenas se realizou em 15/12/2009. Extinto o vínculo dois dias depois, ou seja, em 17/12/2009, o prazo de trinta dias do partido só expirou em 16/01/2010, enquanto que o do Ministério Público apenas findaria em 15/02/2010. O Ministério Público ingressou com a ação em 09/02/2010, muito antes de escoar o prazo. Preliminar de decadência que se rejeita.

.....

A filiação partidária não é apenas uma condição de elegibilidade, mas também uma condição para o exercício do mandato. Porque o eleitor elege o candidato, no sistema majoritário, para honrar determinado programa, do partido a que se filiou para concorrer, é natural a perda do direito ao exercício do mandato quando o eleito se afastar do compromisso assumido, deixando a sua agremiação política, abandonando a diretriz programática a que jurou fidelidade. Isso, independentemente, de haver vice que possa ser empossado no seu lugar. Uma vez acolhido o pedido, não havendo vice-governador, que renunciou, vago então os dois cargos, incide por simetria o artigo 81 da Constituição Federal, determinando-se, de acordo com seu § 1º, eleição indireta pela Câmara Legislativa do Distrito Federal para o cargo de Governador e para o cargo de Vice-Governador. Evidente a utilidade da demanda, inclusive em respeito à vontade do eleitor.

⁹ Acórdão nº 2.885 do TRE-DF, publicado no Diário da Justiça Eletrônico de 18 de março de 2010, fls. ½.

¹⁰ Acórdão nº 2.885 do TRE-DF, publicado no Diário da Justiça Eletrônico de 18 de março de 2010, fls. ½.

A partir dessa decisão judicial, se iniciou o processo de eleição indireta no Distrito Federal, que assim como ocorreu no Tocantins, foi tortuoso em função de normas equivocadas e do fato de que as denúncias que deram origem ao afastamento do governador eleito em 2006 também atingiram os Poderes Legislativo e Judiciário.

Os problemas para a realização da eleição indireta no Distrito Federal tiveram início no tratamento equivocado na Lei Orgânica da substituição do governador e vice-governador no caso de vacância em definitivo. Pela Lei Orgânica do Distrito Federal, a substituição deveria ocorrer por uma linha sucessória, que passa pelo presidente da Câmara Legislativa, vice-presidente da Câmara Legislativa e chega ao presidente do Tribunal de Justiça.

A Procuradoria da Câmara Legislativa emitiu um parecer recomendando à Casa seguir o que manda a Constituição Federal no caso de vacância dos cargos de governador e vice-governador. Assim, o marco jurídico para realização da eleição indireta que escolheria o sucessor de José Roberto Arruda no governo do Distrito Federal foi acertado, em 29 de março, pela Câmara Legislativa. Os deputados distritais aprovaram, por unanimidade, alteração na Lei Orgânica do DF para compatibilizá-la com a Constituição Federal.

Com a alteração, os dois textos são iguais quando dizem que, caso o governador e o vice-governador eleitos renunciem aos cargos ou sejam impedidos de exercê-los nos dois últimos anos de mandato, o Legislativo deve escolher os novos chefes do Executivo. Com esse novo marco legal, a eleição indireta foi marcada para o dia 17 de abril.

Mas o mencionado ajuste não eliminou as dificuldades, pois o Procurador-Geral da República, Roberto Gurgel, voltou a defender a intervenção federal no Governo do Distrito Federal, que a Procuradoria-Geral da República havia protocolado em fevereiro no Supremo Tribunal Federal (Intervenção Federal no DF – IF 5179). Gurgel questionou o colegiado que irá eleger indiretamente o novo governador e afirmou que as eleições indiretas foram uma adaptação de *última hora* na Lei Orgânica do Distrito Federal.

Na verdade, preocupava ao Ministério Público a realização da eleição indireta por um colégio eleitoral em que grande parte dos parlamentares estava envolvida no esquema criminoso que dominava o Distrito Federal e levou à prisão e ao afastamento o governador eleito pelo voto popular em 2006.

A realização da eleição indireta ficou pendente de diversas ações no STF de iniciativa do Ministério Público. A PGR encaminhou ao STF parecer em que justificava as razões para que seu pedido de intervenção no Distrito Federal incluísse, também, o Legislativo local. Segundo o parecer, as investigações do suposto esquema de arrecadação e distribuição de propina no governo do Distrito Federal *apontam o envolvimento de mais de 26 deputados – entre titulares e suplentes – nas fraudes*. No documento, a PGR afirma que *a intervenção bastaria até a posse dos novos deputados eleitos, em 1º de janeiro de 2011 – período em que, espera-se, ocorra uma renovação dos mandatos distritais*.

Essa ameaça de intervenção federal pairou ao longo de todo o processo de eleição e posse do novo governador. Somente em 30 de junho de 2010, essa situação foi superada, pois o STF adotou a seguinte decisão:¹¹

O Tribunal, por maioria, julgou improcedente pedido de intervenção federal no Distrito Federal, formulado pelo Procurador-Geral da República, por alegada violação aos princípios republicano e democrático, bem como ao sistema representativo (CF, art. 34, II, a). Na espécie, o pedido de intervenção federal teria como causa petendi, em suma, a alegação da existência de esquema de corrupção que envolveria o ex-governador do DF, alguns Deputados Distritais e suplentes, investigados pelo STJ, e cujo concerto estaria promovendo a desmoralização das instituições públicas e comprometendo a higidez do Estado Federal. Tais fatos revelariam conspícua crise institucional hábil a colocar em risco as atribuições político-constitucionais dos Poderes Executivo e Legislativo e provocar instabilidade da ordem constitucional brasileira. Preliminarmente, a Corte, por maioria, rejeitou requerimento do Procurador-Geral da República no sentido de adiar o julgamento da causa para a primeira data do mês de agosto em que a Corte estivesse com sua composição plena. Ao salientar a ansiedade da população por uma resposta pronta da Corte quanto ao pedido de intervenção e a proximidade do início formal do período eleitoral, reputou-se estar-se diante de questão importante que demandaria decisão o mais célere possível. Vencidos, no ponto, os Ministros Marco Aurélio e Celso de Mello que deferiam o adiamento, por considerarem que a análise da matéria recomendaria a presença do quórum completo dos integrantes do Tribunal.

.....

No mérito, entendeu-se que o perfil do momento político-administrativo do Distrito Federal já não autorizaria a decretação de intervenção federal, a qual se revelaria, agora, inadmissível perante a dissolução do quadro que se preordenaria a remediar. Asseverou-se que, desde a revelação dos fatos, os diversos Poderes e instituições públicas competentes teriam desencadeado, no desempenho de suas atribuições constitucionais, ações adequadas para por fim à crise decorrente de um esquema sorrateiro de corrupção no Distrito Federal. Observou-se, assim, que os fatos recentes não deixariam dúvida de que a metástase da corrupção anunciada na representação interventiva teria sido controlada por outros mecanismos institucionais, menos agressivos ao organismo distrital, revelando a

¹¹ Supremo Tribunal Federal. Informativo nº 593, do STF.

desnecessidade de se recorrer, neste momento, ao antídoto extremo da intervenção, debaixo do pretexto de salvar o ente público. Vencido o Min. Ayres Britto que julgava o pedido procedente.

Além da intervenção federal, o Ministério Público pediu ao TJ – DF, dois dias antes da data marcada para a realização da eleição, a suspensão da eleição indireta para governador do Distrito Federal. O MP alegava que a Mesa Diretora da Câmara Legislativa não teria autonomia para estabelecer as regras da eleição. O Ministério Público afirmava que a Câmara deveria, primeiro, ter alterado a Lei Orgânica para compatibilizá-la com a Constituição Federal para regulamentar a eleição indireta e, depois, agendar o pleito e ditar as regras. Mas, ocorreu o inverso na Câmara Legislativa. Primeiro a eleição foi marcada, e depois a Lei Orgânica foi alterada.

No entanto, o juiz Mário José de Assis Pegado entendeu que não houve ilegalidade na convocação do pleito. Ele argumentou que a crise institucional vivida pelo DF pede uma ação enérgica dos Poderes Constituídos, a fim de normalizar as atividades administrativas. No despacho que nega a liminar, o juiz Assis Pegado também observa que o Ministério Público somente apresentou a ação dois dias antes da eleição, sendo que o pleito estava marcado desde o dia 23 de março. *O que ocorre no caso é que a grave crise institucional que paira sobre o Distrito Federal demanda uma atuação enérgica dos Poderes Constituídos, visando a normalidade das atividades administrativas e legislativas*, afirma o juiz.¹²

Na véspera da eleição, o ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal (STF), determinou o arquivamento de Ação Popular, autuada na Corte como Ação Cautelar (AC) 2596, proposta por um advogado de Brasília contra a eleição indireta para governador e vice-governador do Distrito Federal.

A eleição estava marcada para dia seguinte e o advogado pretendia suspendê-la porque ela, segundo ele, desrespeitava os prazos estabelecidos pela legislação eleitoral. Isso porque a lei exige que os candidatos a cargos eletivos estejam vinculados a partidos políticos com pelo menos um ano de antecedência em relação à disputa, regra criada para preservar o princípio da fidelidade partidária. Além disso, outra norma diz que políticos com intenção de concorrer devem deixar os cargos no Executivo pelo menos

¹² TJ decide manter eleição indireta no Distrito Federal. Diário do Grande ABC. Em 22 de março de 2010. Informação divulgada no seguinte endereço eletrônico: <http://www.dgabc.com.br/News/5805568/tj-decide-manter-eleicao-indireta-no-distrito-federal.aspx>

seis meses antes do pleito, regra que teria por objetivo evitar o uso da máquina pública em defesa das candidaturas.

O autor da ação afirmou que os cidadãos brasileiros *estão perplexos com os equívocos legais praticados pelos deputados distritais integrantes da Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal, que após regulamentarem as normas para a eleição indireta de governador e vice-governador do DF voltaram atrás e com propósitos alheios aos do povo flexibilizaram as regras eleitorais, desrespeitando a legislação eleitoral vigente*. Para ele, não se pode aceitar a deputados envolvidos em escândalos de corrupção o direito de votar na eleição indireta para governador e vice-governador do DF. Com esses argumentos, pedia a anulação dos atos administrativos de que tratam a eleição.

De acordo com o ministro Celso de Mello, a jurisprudência da Corte é clara no sentido de que não compete ao Supremo processar e julgar ações populares, mesmo quando ajuizadas contra as altas autoridades da República. O ministro Celso de Mello esclareceu em sua decisão que cabe ao juiz de primeiro grau de cada jurisdição julgar as ações populares. Por esse motivo, negou seguimento a ação e determinou seu arquivamento.

A eleição indireta para governador do Distrito Federal foi realizada enquanto seguia tramitando no STF o pedido de Intervenção Federal (IF 5179) apresentado pelo Procurador-Geral da República, Roberto Gurgel, em fevereiro deste ano. No pedido, Roberto Gurgel fazia um histórico do escândalo de corrupção no Distrito Federal desde o ano de 2009, com investigações relativas a crimes como fraude a procedimentos licitatórios, formação de quadrilha e desvio de verbas públicas. Ele apontava episódios como a deflagração da operação Caixa de Pandora no dia 27 de novembro do ano passado e o pedido de *impeachment* do governador e de afastamento dos deputados distritais envolvidos pela Ordem dos Advogados do Brasil.

Na semana em que seria realizada a eleição, a Mesa Diretora da Câmara Legislativa flexibilizou as regras da eleição permitindo a participação dos candidatos que tivessem apenas seis meses de filiação partidária – e não mais um ano – e dispensou a exigência de que os postulantes não tivessem ocupado cargos públicos há pelo menos seis meses. Das seis chapas inscritas, quatro seriam impugnadas se não tivesse havido essa flexibilização. Mesmo assim, foram impugnadas duas chapas inscritas para eleição indireta ao governo distrital.

Esse exercício de flexibilização tornou-se necessário, pois no primeiro prazo dado para inscrição das chapas, dez coligações apresentaram candidatos, mas todos os partidos apresentaram irregularidades, que somente foram corrigidas mediante a flexibilização das normas. A flexibilização foi feita mediante acordo, de modo que qualquer chapa que estivesse em situação regular para atender aos requisitos de participação na eleição de outubro de 2010 poderia concorrer ao mandato-tampão de governador. *A eleição indireta é uma situação nova, que ninguém tinha como prever. Consultamos o Ministério Público, o Tribunal Regional Eleitoral e a Procuradoria da Câmara e decidimos flexibilizar as regras*, afirmou o presidente da Câmara Distrital, deputado Cabo Patrício (PT).

Em 17 de abril de 2010, o ex-secretário de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal na administração do governador e do vice-governador afastados, Rogério Rosso (PMDB) foi eleito novo governador do DF. O peemedebista conseguiu obter 13 votos dos integrantes da Câmara Legislativa e acabou eleito em primeiro turno – já que teve o apoio de mais da metade dos 24 deputados distritais. O escolhido comandará o governo do DF até o fim do ano de 2010.

Em síntese, o processo de eleição indireta no Distrito Federal, assim como havia sido no Tocantins, foi marcado por grande desperdício de energia e tempo das mais importantes instituições do País. Ficou evidente que a lacuna na normatização do art. 81 da CF tem contribuído para a criação de um quadro de insegurança jurídica e institucional, como foi constatado no Tocantins e no Distrito Federal.

Esse vácuo normativo e suas conseqüências caracterizam o contexto atual do tema da eleição indireta dos mandatários do poder executivo nos três níveis de governo pelo respectivo poder legislativo, ou seja, as câmaras municipais, as assembleias legislativas e o Congresso Nacional, quando a vacância em definitivo desses cargos ocorre na segunda metade dos mandatos para os quais foram eleitos pelo voto popular.

Caso houvesse a normatização da eleição indireta no plano federal, os demais níveis de governo teriam um paradigma a ser seguido e, certamente, não haveria tanta insegurança jurídica e desperdício de tempo e energia como constatado nos recentes casos de afastamento de governadores na segunda metade de seus mandatos eletivos.

2 A ELEIÇÃO INDIRETA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA PELO CONGRESSO NACIONAL

Este capítulo se inicia com a apresentação de uma resenha histórica do problema em estudo. Em seguida, são avaliados os principais aspectos de uma eventual eleição indireta do Presidente da República mediante a análise das principais sistemáticas de funcionamento do Poder Legislativo Federal.

A análise do tema segue com a apresentação: (i) do marco normativo vigente, (ii) das iniciativas legislativas em tramitação cujo objetivo é a normatização da eleição indireta e (iii) do tratamento dado pela doutrina à questão da eleição indireta.

Como fecho, se encerra o capítulo com a revisão crítica das perspectivas para a eventual realização, no futuro, de uma eleição indireta para Presidente da República.

Em síntese, esse capítulo apresenta as premissas e os fundamentos para a proposição das minutas do projeto de lei e de sua justificação, no terceiro e último capítulo, como subsídios concretos para os desdobramentos futuros visando à superação do vácuo normativo apontado.

2.1 O PROBLEMA EM ESTUDO

Este estudo trata de um tema adormecido no texto constitucional, mas que tem causado problemas institucionais onde já foi suscitado, como visto no capítulo anterior. No plano federal, um dia poderá causar uma grande polêmica na vida nacional, pois carece de normatização a eleição indireta de Presidente da República no caso de impedimento previsto no dispositivo constitucional a seguir apresentado:

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.

O tema é polêmico, difícil de ser tratado, mas corresponde a uma grave lacuna na normatização da vida nacional que, no futuro, poderá gerar situações de impasse político. No plano federal, a probabilidade é bem pequena; no entanto, entre os 5.564 prefeitos municipais é muito comum o afastamento definitivo dos chefes do poder executivo por motivos não-eleitorais, como morte, condenação, eleição para outro cargo

ou renúncia. No plano estadual, os exemplos apresentados no capítulo anterior são ilustrativos da insegurança jurídica e institucional decorrente da falta da lei prevista no art. 81 da CF.

No plano federal, como só há um Presidente e um Vice-Presidente, o debate sobre o tema acaba *fulanizando* a questão, o que não ocorreria caso o ditame constitucional se aplicasse apenas aos 27 governadores estaduais e aos 5.564 prefeitos municipais. Sempre é passível de reprimenda a discussão desse tema, pois abre a possibilidade de ser tomada como uma atitude de mau agouro.

Mas é de difícil compreensão a aceitação do vácuo nas normas políticas para a eleição emergencial dos primeiros mandatários da Nação, pois, certamente, uma situação caótica poderia vir a ocorrer se, de repente, o País tivesse de eleger, dentro do prazo de apenas 30 dias, os sucessores para completar o mandato presidencial. Não há dúvida de que haveria imensa dificuldade política para o Congresso Nacional eleger, indiretamente e no curto prazo de 30 dias, os sucessores para personagens centrais de nosso sistema político atual.

Como já mencionado na Introdução, este trabalho procura avaliar e caracterizar os ingredientes que tornam a ausência de normatização do art. 81 uma atitude imprevidente e inaceitável, porta aberta à grave crise institucional e anúncio antecipado de intervenção do Supremo Tribunal Federal em substituição ao Congresso Nacional, cuja inanição, mais uma vez, teria criado o espaço para a prática do ativismo legiferante do Poder Judiciário. Nesta eventualidade, o conflito seria entre o Supremo Tribunal Federal e o Senado Federal, como se procura demonstrar neste trabalho.

2.2 A ELEIÇÃO INDIRETA NA EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PAÍS

A prática da eleição indireta não é estranha à nossa história política. No entanto, houve muitas modificações quanto a uma questão básica: a constituição do corpo de eleitores responsáveis pelo processo de eleição indireta. Ao longo de nossa história política houve alternância entre dois modelos: eleição indireta pelo Congresso Nacional (deputados federais e senadores) e eleição indireta por um Colégio Eleitoral, com a adição de representantes das assembleias legislativas estaduais.

Para este trabalho, considera-se como sendo similares ao caso de eleição indireta pelo Congresso Nacional dois casos que apresentam certa semelhança: a eleição indireta

de Getúlio Vargas, em 1934, pela Assembleia Nacional Constituinte, e a norma permanente para a eleição indireta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, conforme previsto no § 3º do art. 52 da CF de 1934, caso a vacância do cargo de Presidente da República se desse nos dois últimos anos do período ou mandato presidencial. Nestes dois casos, o corpo de eleitores era restrito aos membros do Congresso Nacional, o que não se passa quando se trata de colégio eleitoral, que incorpora representantes das assembleias legislativas estaduais.

Ao longo da história republicana, foram eleitos indiretamente os seguintes Presidentes da República: os dois primeiros mandatários da nossa República (Marechal Deodoro da Fonseca e Marechal Floriano Peixoto), Getúlio Vargas (de acordo com o art. 1º das Disposições Transitórias da CF de 1934), e os seguintes presidentes do período militar: Humberto Castelo Branco, Arthur da Costa e Silva, Emílio Garrastazu Médici e João Baptista de Oliveira Figueiredo. Em 1984, na transição para a democracia plena, houve a eleição indireta de Tancredo Neves.

Com base na Revolução de 1930, Getúlio Vargas foi empossado como Chefe do Governo Provisório, mas foi formalmente eleito de forma indireta pela Assembleia Nacional Constituinte, que acabava de promulgar a Constituição de 1934. Situação oposta ocorreu em 1937, quando deu um golpe de Estado e decretou uma nova Constituição que prorrogou seu período presidencial. Assim, governou o País de 1930 a 1945.

O mesmo tipo de eleição indireta pelo Congresso Nacional aconteceu com o General Humberto Castelo Branco, em 1964, com o General Arthur da Costa e Silva, em 1966, e com o General Emílio Garrastazu Médici, em 1969. Os dois primeiros mandatários foram eleitos pelo Congresso Nacional com base na Lei nº 4.321, de 7 de abril de 1964, e o último por força do disposto no Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969.

Dois presidentes da República no período militar (Ernesto Geisel e João Baptista de Oliveira Figueiredo) e o Presidente Tancredo Neves e seu Vice-Presidente José Sarney foram eleitos indiretamente, mas por colégios eleitorais.

O colégio eleitoral é estabelecido como responsável pela eleição indireta do Presidente da República na CF de 1937 e na CF de 1967, marcos constitucionais que se caracterizam por origem autoritária. Enquanto isso, marcos constitucionais de origem

democrática, como as constituições de 1934, 1946 e 1988, optaram por delegar ao Congresso Nacional a tarefa de eleger alguém para completar o mandato presidencial interrompido por vacância do cargo.

Uma exceção à caracterização acima é a norma de natureza emergencial que, nos governos militares, foi utilizada para eleger no Congresso Nacional os presidentes Castelo Branco e Garrastazu Médici. A primeira eleição, logo após vitória do movimento militar, foi feita com o respaldo da Lei 4.321/64 e a segunda, após a doença do então Presidente Costa e Silva, com o respaldo do Ato Institucional nº 16, de 1969. A seguir, são comentados esses dois momentos da vida política nacional.

A situação especial que antecedeu a sanção da Lei nº 4.321, de 1964, foi assim comentada por Luiz Alexandre Kikuchi Negrão:¹³

Derrubou o Presidente da República a Revolução de 31/03/1964 pelas tropas do Comando da IV Região Militar chefiado pelo General Olympio Mourão Filho, entre outros setores das Forças Armadas do Supremo Comando da Revolução com suporte de políticos da oposição e setores da comunidade. Na madrugada de 02/04, enquanto João Goulart ia do Rio de Janeiro a Porto Alegre para obter apoio popular junto ao Governo Estadual de Leonel Brizola, o Presidente do Senado Federal Auro de Moura Andrade declara vaga a Presidência da República e empossa o Presidente da Câmara dos Deputados como novo Chefe do Governo Provisório. Em 06/04 o Projeto de lei nº 15 do Senador Eurico Rezende é apresentado, recebe 3 emendas, é aprovado com as emendas, recebe parecer favorável, é aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado e é remetido à Câmara dos Deputados. Em 07/04 sob o nº 1902/64, o Projeto de lei é aprovado pela Câmara dos Deputados com a redação dada pelo Senado, é sancionado por Ranieri Mazzilli já sob o status da Lei nº 4.321, de 1964 (publicada no dia seguinte).

A eleição do General Emílio Garrastazu Médici, em outubro de 1969, se deu em clima muito tenso e em grave momento da vida nacional, pois em agosto de 1969, Costa e Silva sofreu uma trombose cerebral e foi afastado do cargo, sendo substituído por uma Junta Militar. Neste contexto, Médici foi eleito indiretamente pelo Congresso Nacional com base no disposto no Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969. O Congresso Nacional estava fechado desde a edição do Ato Institucional nº 5 (AI-5), em 13 de dezembro de 1968. Com a doença e posterior afastamento do Presidente Costa e Silva, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal foram reabertos para eleger o novo Presidente e Vice-Presidente da República, a 22 de outubro de 1969. Definida a

¹³ NEGRÃO, Luiz Alexandre Kikuchi, *Eleição Indireta para Presidente da República, Governador e Prefeito*, in Doutrina Jus Navegandí, disponível no endereço: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8420>

preferência nos meios militares pelo General Emílio Garrastazu Médici, o Congresso Nacional referendou o nome de Médici e de seu vice Augusto Rademaker, sem a participação da Oposição.

Comentadas as duas exceções à constatação de que, em geral, marcos constitucionais democráticos prescrevem a eleição indireta pelo Congresso Nacional e que o formato de Colégio Eleitoral foi utilizado em marcos constitucionais de índole autoritária, cabe analisar como a eleição indireta se situaria dentro do atual modelo de funcionamento do Poder Legislativo Federal.

2.3 A ELEIÇÃO INDIRETA E O FUNCIONAMENTO DO CONGRESSO NACIONAL

Cabe apontar os três padrões de funcionamento do Congresso Nacional:

- a) o mais usual, o sistema de casa de origem – casa revisora;
- b) a tramitação das Propostas de Emendas à Constituição; e
- c) o funcionamento conjunto das duas Casas na forma do Regimento Comum.

Antes de comentar as três sistemáticas usuais de funcionamento, é oportuno indicar que há a previsão constitucional de três situações de caráter excepcional para o eventual exercício das atribuições do Poder Legislativo Federal:

- a) o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade eventualmente cometidos pelo Presidente da República, quando há uma clara divisão de atribuições, cabendo à Câmara dos Deputados, com a aprovação de dois terços de seus membros, a admissão da acusação, e cabendo ao Senado Federal o julgamento, nos termos dos arts. 85 e 86;
- b) a realização da revisão constitucional, após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral, tal como prevista no art. 3º do ADCT; e
- c) a eleição indireta pelo Congresso Nacional do Presidente e do Vice-Presidente da República, quando vagos os dois cargos nos últimos dois anos do período presidencial, sendo a eleição feita até trinta dias depois da última vaga e cabendo aos eleitos completar o período de seus antecessores, na forma prevista no já mencionado art. 81.

Das três situações de natureza excepcional acima mencionadas, o presente estudo se dedica, com exclusividade, à proposta de normatização da situação inusitada de eleição indireta no marco constitucional vigente. Isto por que a questão do julgamento do Presidente por crime de responsabilidade foi objeto de uma experiência

concreta no atual marco constitucional – quando o Congresso Nacional cumpriu com eficácia suas atribuições – e a questão da revisão constitucional, com funcionamento do Congresso Nacional em sessão unicameral, constituiu um evento histórico único, sem previsão de repetição.

2.3.1 O Binômio Casa de Origem – Casa Revisora

Todo o processo legislativo é subordinado ao binômio casa de origem – casa revisora, com exceção das propostas de emenda à Constituição e das proposições que dependem da aprovação pelo Congresso Nacional, em sessão conjunta, como é o caso da apreciação dos vetos presidenciais e dos projetos de lei referentes ao orçamento anual e ao plano plurianual de aplicações.

Em função do estabelecido no art. 64 da CF, a Câmara dos Deputados detém a decisiva função de casa de origem para as principais iniciativas do processo legislativo:

Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

O procedimento acima mencionado também se aplica às propostas de emenda à Constituição (PEC) de iniciativa do Poder Executivo e às medidas provisórias. Ao Senado Federal, normalmente, cabe a função de casa revisora, o que, quase sempre, é realizado sob forte pressão quanto a prazos e a diversos fatores políticos. Ademais, por causa do princípio constitucional citado, a função destacada para o Senado Federal é de menor relevância que aquela destinada à Câmara dos Deputados. O Consultor Legislativo Fernando Trindade se refere à assimetria presente no binômio casa de origem – casa revisora nos seguintes termos:¹⁴

7. Assim, o projeto de lei aprovado inicialmente por uma das Casas do Congresso Nacional será revisto pela outra, expressão essa oriunda da Constituição de 1946 (art. 68, caput). Daí se falar em competência revisora.

8. Isso implica que a Casa onde se inicia a tramitação do projeto de lei detém a prerrogativa de exercer o que poderíamos chamar deliberação principal enquanto a outra Casa, que está investida da competência para rever a proposição, ou seja, para exercer o que poderíamos chamar, por oposição, de deliberação secundária.

.....

¹⁴ TRINDADE, Fernando, Consultor Legislativo do Senado Federal, *Reflexões sobre algumas questões pertinentes à tramitação, no Senado Federal, de proposta de emenda à Constituição – PEC*, Brasília, 2003.

10. Ademais, no caso de projeto de lei, a prática do processo legislativo tem sido no sentido de que é possível que texto contido nessa espécie de proposição se transforme em diploma legal sem ter sido aprovado expressamente por uma das Casas. Por exemplo, determinado projeto de lei é aprovado na Câmara dos Deputados, vai ao Senado e tem alguns artigos alterados na Casa revisora, retorna à Casa iniciadora (art. 65, parágrafo único da CF) que, por sua vez, decide manter o texto original dos artigos que o Senado alterou e encaminha a proposição ao Presidente da República, que a sanciona e promulga.

11. Tal prática corrobora a tese que aqui defendemos no sentido de que a função revisora é função secundária no processo legislativo, pois quem dá a última palavra, por assim dizer, é a Casa iniciadora.

Em síntese, uma proposição pode ser aprovada pelo Congresso Nacional tal como aprovado em sua Casa de Origem com base na revisão do binômio casa de origem – casa revisora, mesmo em discordância com o texto aprovado na Casa Revisora. Assim, é válido constatar que a realização de uma eleição indireta se choca frontalmente com essa prática de funcionamento usual do Congresso Nacional, pois o candidato eleito terá, necessariamente, de obter a maioria dos votos das duas Casas.

2.3.2 A Tramitação das Propostas de Emendas à Constituição (PEC)

O preceito constitucional de aprovação de PEC nas duas Casas do Congresso Nacional *em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros*, cria situação diferenciada em relação às demais sistemáticas do processo legislativo.

Na tramitação de PEC, a ausência da assimetria presente no binômio casa de origem – casa revisora, é favorável para o Senado Federal. No entanto, para a Nação como um todo, é um processo que permite o desperdício de tempo e energia, pois a inexistência de supremacia da Casa de Origem, como já comentado nesse trabalho, gera idas e vindas no processo de alteração do texto constitucional, o que causa atrasos, tensão e incertezas.

Deste modo, por causa das especificidades do processo legislativo próprio à tramitação de proposta de emenda à Constituição, é forçoso reconhecer que esse exercício implica em grandes repercussões para o cidadão, as instituições em geral e os negócios.

Por último, cabe mencionar a seguinte circunstância política: nos oito anos da Administração do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a Câmara era mais *rebelde* e o Senado, mais *cordato*, e, assim, desempenhava bem o papel de simples casa revisora;

mas na Administração do Presidente Lula, a situação se inverteu, e o Senado esteve mais *rebelde* e a Câmara, mais *cordata*, com dificuldade para aceitar as mudanças inseridas pelo Senado, como casa revisora, nas proposições recebidas da casa de origem.

A *rebeldia* do Senado pode ser percebida na criação da instituição *PEC Paralela* e na conquista de mudanças em medidas de grande interesse para o Tesouro Nacional, como alterações na alíquota da Cofins para diversos setores econômicos.

A experiência recente com tramitação de propostas de emenda à Constituição mostra distorções que merecem ser apontadas. Quando há discrepância entre o resultado do processo legislativo na Câmara dos Deputados e aquele obtido no Senado Federal, a obediência ao preceito constitucional de aprovação nas duas Casas do Congresso Nacional *em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros* tem levado a procedimentos desfavoráveis ao bom andamento do processo legislativo, à harmonia entre as duas Casas e à manutenção da coerência da Lei Maior.

O procedimento denominado informalmente por *fatiamento* da PEC, com a promulgação da parcela da proposição que tenha sido aprovada em ambas as Casas, ofende a essência do dispositivo constitucional, prejudica a organicidade do texto constitucional, afeta o equilíbrio da proposta de alteração em tramitação e desvaloriza o trabalho realizado pelos parlamentares. A norma constitucional produzida perde a organicidade, pois sua promulgação se dá por parcelas ou, na linguagem corrente, por *fatias* onde foi possível obter o consenso das duas Casas.

Mais recentemente, foi criada modalidade ainda mais agressiva aos preceitos constitucionais, com a adoção do procedimento denominado por *PEC Paralela*. Essa iniciativa busca contornar a ausência de consenso na tramitação de uma alteração no texto constitucional e consiste em propor uma nova PEC com os dispositivos que não alcançaram o consenso entre as duas Casas enquanto a PEC original, com o texto restrito ao que obteve consenso, segue para a promulgação. Essa inovação traz para o processo de alteração da Constituição a cultura da improvisação e introduz grave empecilho ao trabalho harmônico entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Nessa situação, a tramitação do tema da PEC original segue em frente com os dispositivos alvos de controvérsia, os quais, normalmente, não apresentam organicidade

e constituem a *PEC Paralela*, cujo propósito é a busca de uma nova convergência de apoio político.

Em síntese, é correto concluir que a realização de uma eleição indireta teria aspectos similares ao processo de tramitação e aprovação de PEC, pois há plena igualdade entre as duas casas legislativas e a decisão final tem de ser aprovada nas duas Casas. O problema é que a promulgação de uma modificação no texto constitucional pode ser postergada até que o consenso seja obtido, enquanto não é razoável admitir fórmula de eleição do primeiro mandatário da Nação em que o dissenso entre as Casas seja o resultado.

Como comentado na análise do processo de tramitação e aprovação de PEC, surgiram improvisações para contornar a dificuldade de ter as duas Casas coincidindo sobre o mesmo texto, como o *fatiamento de PEC* ou a criação de *PEC Paralela*. No entanto, na eleição indireta para Presidente da República, esse tipo de improvisação é mais difícil, pois a distribuição das forças políticas poderia produzir, repetidamente, a seleção de um nome na Câmara dos Deputados diferente do nome preferido pelo Senado Federal.

2.3.3 O Funcionamento Conjunto das Duas Casas na Forma do Regimento Comum

A Constituição Federal de 1988, quando disciplina o funcionamento do Poder Legislativo Federal, não se refere em momento algum ao plenário do Congresso Nacional e sim ao plenário de suas Casas, como não há referência à apreciação pelo Congresso Nacional e sim à apreciação pelas duas Casas do Congresso Nacional. Da mesma forma, não há a previsão de sessão do Congresso Nacional e sim de sessão conjunta das duas Casas do Congresso Nacional.

Um exemplo ilustrativo seria relativo à tramitação das leis que tratam dos orçamentos e dos planos. A responsabilidade por sua apreciação cabe ao Congresso Nacional, reunido sob a forma de sessão conjunta das duas Casas. Neste sentido, a Constituição estabeleceu normas claras e específicas nos arts. 165 e seguintes, cabendo destacar:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
 - II – as diretrizes orçamentárias;
 - III – os orçamentos anuais.
-

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

.....
Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.
.....

Quando a Constituição trata das medidas provisórias, faz, inicialmente, referência ao Congresso Nacional, para logo em seguida esclarecer que a apreciação terá de ser feita em cada uma de suas Casas:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

.....
§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

Um último exemplo seria relativo à apreciação dos vetos pelo Presidente da República aos projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional. No § 4º do art. 66 há referência à *maioria absoluta dos Deputados e Senadores e sessão conjunta*. Antes de comentar, os dispositivos constitucionais relevantes para nossa análise seriam os seguintes:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

.....
§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.
.....

§ 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

O Regimento Comum, nos arts. 107 e 108, disciplina com clareza qual deve ser a interpretação do mencionado ditame constitucional *só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores*:

Art. 107. Na deliberação do Congresso sobre o veto, será objeto de votação a matéria vetada, considerando-se aprovado o projeto ou dispositivo que obtiver o voto de 2/3 (dois terços) dos membros de cada uma das Casas, em votação pública.

Art. 108. Não serão objeto de deliberação do Congresso os vetos referentes aos projetos de lei mencionados no art. 42, V, da Constituição, quando a apreciação será privativa do Senado.

Para assentar, de uma vez por todas, o entendimento de não haver oportunidade alguma onde pudesse funcionar o unicameralismo no País, o Regimento Comum, logo em seu art. 1º, estabelece com clareza:

Art. 1º A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

.....

O vigente Regimento Comum do Congresso Nacional assim dispõe sobre as deliberações:

Art. 43. Nas deliberações, os votos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal serão sempre computados separadamente.

§ 1º O voto contrário de uma das Casas importará na rejeição da matéria.

.....

As rotinas das sessões conjuntas sempre consideram as duas Casas. Para iniciar os trabalhos, por exemplo, é exigida a presença mínima de um sexto da composição de cada Casa do Congresso (art. 28). Proclamado o resultado da votação de cada Casa, poderá ser feita sua verificação a requerimento de líder, cinco senadores ou de vinte deputados (art. 45, § 1º).

Levando ao extremo o reconhecimento da inexistência do Congresso Nacional como casa legislativa unicameral, seu próprio Regimento Comum somente pode ser alterado por iniciativa das Mesas do Senado e da Câmara ou por iniciativa de, no mínimo, 100 subscritores, sendo 20 senadores e 80 deputados (art. 128).

A composição das Comissões Mistas também reflete a natureza bicameral do Legislativo Federal. A Comissão Representativa do Congresso Nacional é constituída de sete senadores e dezesseis deputados (art. 1º da Resolução nº 3, de 1990-CN) e a Comissão Mista para apreciar uma Medida Provisória é constituída de modo paritário: 12 senadores e 12 deputados (Resolução nº 1, de 2002-CN). Já a principal comissão do Congresso Nacional, a comissão a que se refere o § 1º do art. 166 da CF, é constituída de 40 membros titulares, sendo 30 deputados e 10 senadores (Resolução nº 1, de 2006-CN).

Indo mais além do processo legislativo, também na área administrativa se encontram exemplos da primazia da natureza bicameral. Decisões administrativas, como a denominação do Diário do Congresso Nacional ou a vedação de construções móveis ou de colocação de tapumes ou similares na área pública ocupada pelo edifício do Congresso Nacional, foram tomadas em Ato Conjunto dos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.¹⁵

Como resultado da análise das normas que regem o funcionamento conjunto das duas Casas, o nosso desafio pode ser colocado de forma clara nos seguintes termos:

- i) como um corpo bicameral poderia tomar decisão própria de um corpo unicameral?
- ii) como os membros do corpo eleitoral não são iguais entre si e como a soma dos votos não pode ser tomada para todo o corpo eleitoral – mas em cada uma de suas duas partes –, como se poderia chegar a um só eleito para o cargo de Presidente da República?

2.4 O MARCO NORMATIVO DA ELEIÇÃO PELO CONGRESSO NACIONAL

Os três diplomas legais, que disciplinaram a questão em estudo (Lei 1.395/51, Lei 4.321/64 e Ato Institucional nº 16, de 1969), tratam o Congresso Nacional como se fosse uma casa legislativa unicameral, não fazendo diferença entre suas duas casas: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Mencionados diplomas legais não se referem aos senadores ou aos deputados federais, mas utilizam expressões como *membros do Congresso Nacional* e *congressistas*, linguagem incompatível com o vigente Regimento Comum do Congresso Nacional.

Cabe comentar que a Lei 4.321/64 é quase idêntica à Lei 1.395/51, a qual tem base na CF de 1946, que também estabelecia as normas para a eleição indireta pelo Congresso Nacional, quando surgisse a vacância do cargo nos dois últimos anos de mandato. Os dois diplomas legais se referem aos *eleitores* como *congressistas* ou *membros do Congresso Nacional*, expressões de uso desatualizado frente às atuais normas regimentais que tratam do funcionamento do Congresso Nacional.

Em contraste com os diplomas legais acima mencionados, a Constituição Federal não oferece a possibilidade para realização de uma reunião unicameral, como

¹⁵ CONGRESSO NACIONAL, Regimento Comum, Resolução nº 1, de 1970-CN, com alterações posteriores, até 2006, e legislação conexa, Congresso Nacional, 2007, Brasília-DF, pp. 139 a 143.

foi o caso da Revisão Constitucional realizada após cinco anos de sua promulgação em 1988.

Há uma contradição natural entre este modo de funcionar do Congresso Nacional, na atualidade, e seu eventual funcionamento como corpo eleitoral do Presidente e Vice-Presidente no caso previsto no § 1º do art. 81 da CF. Como sempre ocorre sessão conjunta das duas Casas, há possibilidade do resultado da votação de uma Casa ser discordante do resultado da outra Casa. Situação diversa se verifica na maioria das atividades do processo legislativo, quando vigora o sistema de casa de origem e casa revisora.

Como já indicada, a exceção mais conhecida à sistemática de casa de origem e casa revisora se refere à tramitação das propostas de emenda à Constituição. Também se afasta do figurino padrão a tramitação das decisões de responsabilidade do Congresso Nacional, como a apreciação dos vetos presidenciais e das leis relativas ao orçamento da União, inclusive plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias.

Quando há uma casa de origem, havendo discrepância nas decisões das duas casas legislativas, predomina a decisão da casa de origem. No entanto, quando se trata dos demais casos já comentados, a inexistência de casa de origem exige a concordância das duas casas quanto à decisão a ser tomada. É esta exigência de concordância que torna o atual padrão de funcionamento do Congresso Nacional como incompatível para o seu bom desempenho como corpo eleitoral, onde a cada *eleitor* deveria corresponder um voto, havendo igualdade entre todos os participantes, sem a estratificação do *corpo eleitoral* em duas casas legislativas.

Nos três diplomas legais que regulamentaram as atividades do Congresso Nacional como corpo eleitoral (Lei 1.395/51, Lei 4.321/64 e Ato Institucional nº 16, de 1969), há previsão de obtenção de maioria absoluta dos votos para a proclamação do eleito. Caso no primeiro escrutínio, nenhum candidato obtivesse maioria absoluta, seriam realizados outros escrutínios, até um terceiro e último escrutínio onde o eleito seria aquele que obtivesse a maioria simples dos votos. Este procedimento é perfeitamente praticável em um corpo eleitoral onde um eleitor é igual a um voto e todos eles são iguais entre si.

No entanto, não é difícil imaginar como poderia se dar um impasse institucional no processo eleitoral baseado no sistema de sessão conjunta das duas Casas: se no

Senado ganhasse, repetidamente, o candidato A, enquanto na Câmara o mesmo acontecesse com o candidato B, como seria obtida uma decisão final?

É exatamente este risco potencial de impasse institucional que torna imprescindível contar com a lei prevista no § 1º do art. 81 da CF. Além do curto prazo de apenas 30 dias para eleger os substitutos dos dois primeiros mandatários da Nação, há duas dimensões no conflito potencial:

- a) choque entre a inexistência de normas para o funcionamento de uma casa legislativa unicameral no Poder Legislativo Federal e a previsão constitucional de que o Congresso Nacional deverá, eventualmente, funcionar como *corpo eleitoral*; e
- b) choque entre o atual tratamento político concedido ao Senado Federal, que tem suas decisões consideradas no mesmo nível daquelas tomadas pela Câmara dos Deputados nas sessões conjuntas do Congresso Nacional, e o tratamento que o eventual funcionamento de uma casa unicameral daria ao peso político do Senado Federal, que teria seus 81 votos diluídos na soma com os 513 votos da Câmara dos Deputados, resultando na diminuição de sua relevância no processo de eleição indireta do Presidente e Vice-Presidente da República.

2.5 AS INICIATIVAS LEGISLATIVAS PARA DISCIPLINAR A ELEIÇÃO INDIRETA

Como nos diversos casos onde houve o ativismo político do Poder Judiciário, a vigente situação de eventual impasse institucional incorpora a inanição do Poder Legislativo Federal. No entanto, há quatro iniciativas legislativas que tratam do assunto, mas estão paradas em algum ponto do processo legislativo e também não seriam eficazes em elucidar todos os aspectos controversos da questão em análise.

Com todo respeito aos autores, os projetos de lei que pretendem regular a eleição indireta de Presidente e Vice-Presidente da República não avançaram muito em relação aos diplomas legais que se referiam à CF de 1946 (Lei 1.395/51 e Lei 4.321/64) nem ao disposto no Ato Institucional nº 16, de 1969.

As proposições legislativas em tramitação são as seguintes:

- a) Projeto de Lei nº 2.893, de 1992, de autoria do Senador Mansueto Lavor. Esta proposição foi aprovada pelo Senado Federal em maio de 1992 e se encontra na Câmara dos Deputados. Já esteve várias vezes em Plenário da Câmara, onde recebeu emendas, e retornou ao Plenário da Câmara, onde se encontra desde maio de 1995, pronta para entrar em votação;
- b) Projeto de Lei nº 1.292-A, de 1999, de autoria do Deputado Nicias Ribeiro. Depois de tramitar entre o Plenário e comissões, a proposição está pronta para ser votada em Plenário desde setembro de 2003. Quanto à eleição

indireta de Presidente e Vice-Presidente da República, praticamente repete disposições legais já presentes em outros diplomas legais ou em outras proposições legislativas. Tem como característica avançar em relação à eleição indireta nos estados e nos municípios.¹⁶ A este projeto de lei foram apensados as duas proposições a seguir enumeradas;

- c) Projeto de Lei nº 1.888, de 1999, de autoria do Deputado Freire Júnior; e
- d) Projeto de Lei nº 5.960, de 2005, de autoria do deputado Marcos Abramo.

Desta vez, o ativismo legislativo do Poder Judiciário encontrará não uma inanição plena do Congresso Nacional, mas se defrontará com efeito similar, pois não houve, até agora, efetividade ou eficácia nas poucas iniciativas legislativas em curso. Pois estas, além de não afastarem o impasse potencial, não foram capazes de aglutinar recursos políticos suficientes para receberem a devida consideração. Como os parlamentares não tomam decisões ao acaso, o mais provável é que tenham sido percebidas as deficiências das proposições mencionadas e, por isso mesmo, estejam na presente situação de virtual arquivamento.

Na prática, em relação ao vazio na regulamentação do § 1º do art. 81 da CF de 1988, está presente a inanição do Poder Legislativo e se mantém a possibilidade de intervenção para o ativismo do Poder Judiciário.

2.6 A ELEIÇÃO INDIRETA NA DOUTRINA

Antes de passar à conclusão deste estudo, cabe verificar como a doutrina tem tratado a questão em análise.

Para José Afonso da Silva, em **Comentário Contextual à Constituição**, não haveria razão para qualquer preocupação com um impasse potencial que poderia resultar da inexistência da lei referida no § 1º do art. 81 da CF:¹⁷

Se ocorrer o fato e não houver essa lei, deve-se fazer a eleição com base em regras regimentais (ainda que por analogia), pois o texto constitucional é bastante para a prática do ato. Não há de se embarçar em controvérsias inúteis, quando o sistema constitucional possibilita alcançar o fim pretendido. Salvo melhor juízo, não há bases regimentais a serem aplicadas por analogia.

¹⁶ A proposta de regular a eleição indireta nos Estados e Municípios fere a autonomia dos entes federados, tal como consta da decisão do STF quanto na ADI-MC 4.298, já objeto de comentários no Capítulo 1 deste estudo.

¹⁷ SILVA, José Afonso, *Comentário Contextual à Constituição*, Editora Malheiros, 2005, São Paulo-SP, p. 480.

Para Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, em **Comentários à Constituição do Brasil**, a questão exige uma regulamentação prévia por parte do Poder Legislativo:¹⁸

No § 1º, faz-se referência a que a eleição será realizada nos termos da lei, quando indireta. À evidência, também a direta far-se-á nos termos da lei estrutural. A referência expressa ao texto legal no tocante à eleição indireta deve-se ao fato de tratar-se de eleição em que os representantes do povo são os que escolhem a disciplina jurídica do pleito para definir se a votação nivela os votos de senadores e deputados ou não.

O presente estudo foca exatamente a questão posta acima pelos dois doutrinadores:

- a) será o Congresso Nacional, como *os representantes do povo*, que, tempestivamente, editará *a disciplina jurídica do pleito* e definirá os procedimentos da sessão unicameral onde estarão *nivelados os votos de senadores e deputados*?
- b) ou esta tarefa será transferida ao Supremo Tribunal Federal que, em momento de tensão institucional e no curto prazo de 30 dias, terá o ônus de reformular os princípios norteadores do funcionamento das sessões conjuntas do Congresso Nacional, conforme o vigente Regimento Comum, e de estipular que o voto de um senador terá o mesmo peso político do voto de um deputado?

Assim, para os dois renomados autores, é imprescindível uma lei para disciplinar a eleição indireta. Esta conclusão é coincidente com a deste trabalho, onde se insiste que haverá constrangimento institucional caso a norma prevista no § 1º do art. 81 vier a ser necessária e não estiver disponível.

Para o Supremo Tribunal Federal, o constrangimento será editar normas para disciplinar atividade intramuros de outro Poder. Para o Congresso Nacional, o constrangimento será adaptar seu vigente Regimento Conjunto para a realização de decisões no sistema unicameral, o que seria uma contradição com o restante de suas normas e representaria a diminuição da relevância política do Senado Federal.

¹⁸ BASTOS, Celso Ribeiro, e MARTINS, Ives Gandra da Silva, *Comentários à Constituição do Brasil*, Saraiva, 1996, São Paulo-SP, p. 247.

2.7 AS PERSPECTIVAS PARA A ELEIÇÃO INDIRETA NO NÍVEL FEDERAL

Em relação à realização de eleição indireta, estão postas as condições para a repetição de choque institucional entre os poderes da República, tal como aconteceu, recentemente, em relação ao instituto da fidelidade partidária.

Em algumas situações passadas, o conflito pôde ser contornado, como aconteceu no caso da verticalização das coligações partidárias. Decidida pelo Poder Judiciário a necessidade de verticalização (ADI 3.685-8, de 31.03.2006), o Poder Legislativo aprovou a Emenda Constitucional nº 52, de 2006, ampliando o conceito de autonomia dos partidos políticos.

No caso da normatização do funcionamento do Congresso Nacional para eleição indireta do Presidente e Vice-Presidente da República, como o prazo constitucional para a realização da eleição indireta é de apenas 30 dias, não haverá oportunidade para a superação das dificuldades apontadas neste estudo. Ou seja, ou o Poder Legislativo normatiza a realização de eleição indireta ou poderá haver o impasse aqui apontado.

Espera-se que essa norma nunca venha a ser utilizada, mas caso venha a ser necessária, deveria estar prevista no marco legal do País. Caso contrário, estaríamos, em mais uma questão polêmica, com encontro marcado com o ativismo do Supremo Tribunal Federal. Para subsidiar a superação deste hiato normativo, apresenta-se uma minuta de projeto de lei para atender a previsão do § 1º do art. 81.

3 EXPERIÊNCIAS RECENTES DE VOTAÇÃO UNICAMERAL

Este capítulo está dedicado à revisão das duas experiências recentes de funcionamento do Congresso Nacional como um sistema unicameral – a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 e a Revisão Constitucional de 1993 – e à apresentação de conclusões e críticas.

Como fecho de todo o trabalho, se apresentam as minutas de um projeto de lei do Senado Federal e de sua justificação como subsídios para a superação do vácuo legislativo relativo à previsão de lei a que se refere o § 1º do art. 81 da Constituição Federal.

3.1 A ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DE 1987-88

No contexto do processo de redemocratização do País, a Emenda Constitucional (EC) nº 26, de 27 de novembro de 1985, convocou a Assembleia Nacional Constituinte. Como alteração da Constituição Federal de 1967/1969, a Emenda nº 26 em seus três primeiros artigos convoca a Assembleia Nacional Constituinte e assim dispõe, com grifo nosso:

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.

Art. 2º. O Presidente do Supremo Tribunal Federal instalará a Assembleia Nacional Constituinte e dirigirá a sessão de eleição do seu Presidente.

Art. 3º A Constituição será promulgada depois da aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos Membros da Assembleia Nacional Constituinte.

Com esse marco constitucional, os deputados federais e os senadores eleitos em 15 de novembro de 1986 se tornaram os membros da Constituinte que veio a promulgar a Constituição Federal de 1988. Cabe esclarecer que essas eleições já foram realizadas sob o manto do primeiro governo civil, eleito indiretamente pelo Congresso Nacional em 1985, tendo como marco legal a Lei nº 7.493, de 1986, sancionada pelo Presidente José Sarney.

Referida Lei permitiu ampla participação nas eleições de novos partidos políticos, mesmo dos que ainda estavam em formação, permitindo irrestrita distensão política, que foi determinante para o ambiente ousado da Assembleia Nacional Constituinte. Os avanços na definição dos direitos e garantias individuais e da expressa separação dos Poderes são exemplos ilustrativos do ambiente de renovação democrática que impregnou a formulação da nova Carta Magna.

A Assembleia Constituinte teve seus trabalhos abertos pelo então presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro José Carlos Moreira Alves, tal como previsto no art. 2º da EC nº 26, de 1985. Sua composição era de 559 constituintes (487 deputados e 72 senadores), representantes dos 23 estados, que existiam à época, e do Distrito Federal. Com a nova Carta Magna, passaram a eleger representantes para a Câmara e o

Senado os Estados do Amapá e Roraima, ex-territórios, e o recém-criado Estado do Tocantins, resultado da divisão do Estado de Goiás.

As atividades da Constituinte se realizaram, inicialmente, em 24 subcomissões destinadas à formulação das linhas gerais da nova Constituição. Na etapa seguinte, o trabalho foi aperfeiçoado em oito comissões temáticas, que por sua vez encaminharam o anteprojeto à Comissão de Sistematização. As atividades dos constituintes resultaram em um dos maiores textos constitucionais do mundo, com 250 artigos e 89 atos das disposições constitucionais transitórias. As restrições alcançaram o tom analítico e programático da Carta. No entanto, nos últimos 22 anos, nossa Constituição tem permitido ao País passar por inúmeras crises políticas, sem que as instituições democráticas sejam abaladas, e tem servido de respaldo à segurança jurídica do cidadão, das instituições e das empresas e negócios.

Cabe ressaltar que o processo de decisão foi baseado em votações de natureza unicameral, onde a cada parlamentar correspondia um voto. Cabe esclarecer que a linguagem utilizada na Resolução nº 2, de 1987, que *dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte*, foi a de **constituente** para designar os membros da Assembleia, ou seja, os senadores e deputados federais.

O processo de votação foi estabelecido nos arts. 65 a 67, da Resolução nº 2, de 1987, com grifo nosso:

Art. 65. As votações poderão ser realizadas pelos processos simbólico, nominal ou secreto.

Parágrafo único. As matérias constitucionais somente serão votadas pelo processo nominal.

Art. 66. No processo simbólico, o Presidente, ao anunciar a votação, convidará os presentes que votam a favor a se manifestarem, proclamando em seguida o resultado manifesto dos votos.

Art. 67. O processo nominal será feito pela chamada dos **Constituintes**, utilizando-se listagem especial de votação, elaborada em ordem alfabética.

§ 1º As chamadas para as votações nominais começarão numa votação pelo início da lista e na outra pelo final, e assim alternadamente na mesma ou na sessão seguinte.

§ 2º À medida que se sucederam os votos, o resultado parcial da votação irá sendo anunciado, vedada a modificação do voto depois de colhido o de outro **Constituinte**.

§ 3º Os **Constituintes** que não estiverem presentes no Plenário, no momento em que se efetuar o processo nominal de votação, poderão registrar o seu voto após o encerramento da chamada e antes da declaração do resultado da votação, utilizando o microfone de apertes,

com declaração do nome parlamentar e da Unidade da Federação pela qual foram eleitos.

§ 4º Nenhum **Constituinte** poderá votar após a proclamação do resultado final da votação pelo Presidente.

§ 5º Constarão da Ata os nomes dos **Constituintes** votantes, discriminando-se os que votaram a favor, contra e os que se abstiveram.

Como se pode constatar, o funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte foi de natureza unicameral. No entanto, essa mesma Assembleia não previu para o funcionamento do Congresso Nacional o exercício de atividades sob o sistema unicameral. A única exceção foi a Revisão Constitucional, tema objeto da próxima seção.

3.2 A REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1993

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), de 5 de outubro de 1988, em seu art. 3º previu a realização do processo de Revisão Constitucional depois de decorridos cinco anos da promulgação da Constituição Federal, com grifo nosso:

Art. 3º A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.

A Revisão Constitucional, que havia sido fixada, pela Resolução do Congresso Nacional nº 2 de 1993, para a data de 6 de outubro, foi instalada no dia 7 de outubro, após decisão do plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) contrária à posição de alguns partidos políticos que contestavam a legalidade das sessões preparatórias.

O Presidente do Congresso Nacional, Senador Humberto Lucena, presidiu os trabalhos e o Relator foi o Deputado Nelson Jobim. Em 237 dias de trabalho, foram apresentadas quase trinta mil propostas, sendo elaborados 74 projetos de Emenda de Revisão. Destes, apenas seis foram aprovados:

1. Emenda Constitucional de Revisão nº 1, que instituiu o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica;
2. Emenda Constitucional de Revisão nº 2, que possibilitou a convocação de Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assuntos previamente determinados;
3. Emenda Constitucional de Revisão nº 3, que permitiu a dupla nacionalidade do brasileiro em determinados casos e facilitou a requisição da nacionalidade brasileira por estrangeiros;

4. Emenda Constitucional de Revisão nº 4, que ampliou o rol das inelegibilidades, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato e a normalidade e legitimidade das eleições;
5. Emenda Constitucional de Revisão nº 5, que reduziu o mandato presidencial de 5 para 4 anos;
6. Emenda Constitucional de Revisão nº 6, que suspendeu os efeitos da renúncia do parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato.

O processo de votação foi de natureza unicameral, onde a cada parlamentar cabia um voto. Ou seja, houve plena identidade entre senadores e deputados federais, os quais, na linguagem utilizada no Regimento, eram tratados como *congressistas* ou *membros*, sem distinção segundo a Casa de origem. Na Resolução nº 1, de 1993-RCF, do Congresso Nacional, o processo de votação foi assim normatizado, com grifo nosso:

Art. 17. As votações, computados os votos unicameralmente, poderão ser realizadas pelos processos simbólico ou nominal.

§ 1º As matérias constitucionais somente serão votadas pelo processo nominal. Havendo quorum, o processo nominal será dispensado se, consultado o Plenário, nenhum de seus membros se opuser.

§ 2º As demais deliberações serão votadas pelo processo simbólico, salvo disposição regimental expressa ou deliberação do Plenário em outro sentido.

§ 3º Proclamado o resultado final da votação, nenhum membro dos trabalhos poderá ser admitido a votar.

§ 4º Caso o voto acionado pelo congressista não corresponda à sua vontade, poderá ele fazer declaração de voto, logo após a proclamação do resultado, sem alteração deste.

Encerrada a Revisão Constitucional, não há outra previsão na Carta Magna de atividade do Congresso Nacional que deva seguir a votação de natureza unicameral. Cabe esclarecer que em todo o texto constitucional, a única menção à expressão *unicameral* é, exatamente, a do art. 3º do ADCT.

3.3 CRÍTICA

A análise das normas que regeram a formulação da Constituição de 1988 e o processo de sua Revisão em 1993 permitem constatar uma contradição nos ditames constitucionais que tratam do funcionamento do Congresso Nacional. Enquanto o Poder Constituinte sempre atuou sob o sistema de votação unicameral, a Carta Magna é rígida ao estabelecer o sistema bicameral para a realização das atividades do Poder Legislativo Federal, exceto para a Revisão Constitucional de 1993.

Cabe retornar à origem e dar ao processo de eleição indireta a característica que marcou os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte e da Revisão Constitucional de 1993: o sistema unicameral. Assim, a atuação de votação do Congresso Nacional, quando funcionar como corpo eleitoral nos termos do art. 81, § 1º da CF, se amoldaria às especificidades dos trabalhos do Poder Constituinte.

3.4 MINUTA DE PROJETO DE LEI (ART. 81, § 1º, DA CF)

(Minuta)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2010

Dispõe sobre a eleição indireta para Presidente e Vice-Presidente da República nos termos do § 1º do art. 81 da Constituição Federal, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República na segunda metade do período presidencial, far-se-á eleição pelo Congresso Nacional, para ambos os cargos, até trinta dias depois da última vaga.

Art. 2º Para essa eleição, o Congresso Nacional será convocado pelo Presidente do Senado Federal.

Art. 3º Os trabalhos da eleição indireta para Presidente e Vice-Presidente da República reger-se-ão por esta Lei e, subsidiariamente, pelas normas do Regimento Comum do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

§ 1º Os trabalhos do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, inclusive reunião de Comissões, não poderão coincidir com os horários das sessões da eleição indireta.

§ 2º Somente da matéria da eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República se poderá tratar nas sessões a ela destinadas.

§ 3º As bancadas dos partidos ou blocos serão representados por seus líderes na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, alternativamente.

Art. 4º As normas regimentais vigentes, aplicáveis ao processo de eleição indireta, poderão ser alteradas por projetos de resolução de iniciativa:

I – da Mesa do Congresso Nacional;

II – de, no mínimo, 100 congressistas, sendo 20 senadores e 80 deputados.

§ 1º Na hipótese do inciso I, publicado o projeto e distribuídos os avulsos, será aquele incluído na Ordem do Dia da próxima sessão.

§ 2º Na hipótese do inciso II, recebido o projeto, será este publicado em avulsos e encaminhado à Mesa a fim de receber parecer.

§ 3º Publicado o parecer e distribuído em avulsos, proceder-se-á na forma do § 1º.

Art. 5º Os trabalhos da eleição indireta serão realizados em sessão unicameral, pelos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sob a direção da Mesa do Congresso Nacional, não se interrompendo por recesso deste.

Art. 6º As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade aplicáveis aos candidatos à eleição indireta para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República são as definidas nesta Lei, não sendo exigível aos candidatos o atendimento ao previsto no art. 14 da Constituição Federal que seja específico para os eventos periódicos e previsíveis de eleição pelo voto popular.

§ 1º São inelegíveis pelo Congresso Nacional para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República:

a) os inalistáveis, os naturalizados, os analfabetos e os menores de trinta e cinco anos;

b) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político;

c) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, pelos crimes:

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;

2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;

3. contra o meio ambiente e a saúde pública;
 4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
 5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;
 6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;
 7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;
 8. de redução à condição análoga à de escravo;
 9. contra a vida e a dignidade sexual; e
 10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;
- d) os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis;
- e) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;
- f) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado;
- g) os que, em estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro, que tenham sido ou estejam sendo objeto de processo de liquidação judicial ou extrajudicial, hajam exercido, nos 12 (doze) meses anteriores à respectiva decretação, cargo ou função de direção, administração ou representação, enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade;
- h) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por

conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma;

l) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município;

j) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado;

k) os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário;

l) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade;

m) os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário;

n) a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral;

o) os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar;

p) o cônjuge e os parentes, consangüíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente ou do Vice-Presidente da República cuja substituição no mandato presidencial seja o objeto da eleição indireta em curso.

§ 2º Não se aplicam aos candidatos à eleição indireta para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República as vedações previstas no § 6º do art. 14 da Constituição Federal.

§ 3º É vedada ao candidato eleito por eleição indireta a participação na eleição de seu sucessor, a se realizar por voto universal, não se aplicando o disposto no § 5º do art. 14 da Constituição Federal.

Art. 7º Os diretórios nacionais dos partidos políticos convocarão as convenções nacionais para escolherem os candidatos a Presidente e Vice-Presidente da República.

Art. 8º Para a eleição regulada por esta Lei não haverá condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade além do disposto no art. 6º.

§ 1º Se qualquer dos candidatos escolhidos pela convenção ou diretório nacional não estiver filiado ao partido, ser-lhe-á aberto o prazo para fazê-lo.

§ 2º No caso previsto no § 1º, a filiação ao partido que o escolheu como candidato implicará no desligamento de outro partido ao qual o candidato foi ou esteve filiado.

Art. 9º Realizada a escolha, o partido requererá à Mesa do Congresso Nacional, até cinco dias antes da data marcada para a eleição, o registro dos candidatos à Presidência e à Vice-Presidência da República, instruindo o requerimento com:

I – cópia da ata da convenção ou reunião da comissão executiva nacional que decidiu sobre a escolha dos candidatos;

II – autorização do candidato, por escrito;

III – prova de filiação partidária;

IV – declaração de bens, assinada pelo candidato; e

V – cópia do título eleitoral ou certidão, fornecida pelo cartório eleitoral, de que o candidato é eleitor em situação regular junto à Justiça Eleitoral.

Parágrafo único. O requerimento de retirada de candidatura só poderá ser formulado pelo partido político responsável por sua propositura.

Art. 10. É facultado ao partido ou coligação substituir o candidato que for considerado inelegível, renunciar ou falecer após o registro de sua candidatura ou, ainda, tiver seu registro indeferido ou cancelado, obedecidos os seguintes requisitos:

I – a escolha do substituto far-se-á na forma estabelecida no estatuto do partido a que pertencer o substituído, e o registro deverá ser requerido à Mesa do Congresso Nacional;

II – os partidos políticos, por seus diretórios nacionais, inscreverão, perante a Mesa do Congresso Nacional, os candidatos a Presidência e Vice-Presidência da República até vinte e quatro horas antes do dia marcado para o pleito; e

III – o diretório nacional de cada partido funcionará, para a escolha dos candidatos substitutos, com os poderes de convenção nacional, dispensados os prazos e as demais formalidades estabelecidos pela Lei Eleitoral com referência à eleição direta pelo voto universal.

Art. 11. A Mesa do Congresso Nacional fará publicar no Diário Oficial do Congresso Nacional o requerimento de registro dos candidatos para conhecimento dos interessados.

Art. 12. As votações, computados os votos unicameralmente, serão realizadas pelo processo nominal.

§ 1º Proclamado o resultado final de cada votação, nenhum congressista poderá ser admitido a votar.

§ 2º Caso o voto acionado pelo congressista não corresponda à sua vontade, poderá ele fazer declaração de voto, logo após a proclamação do resultado, sem alteração deste.

Art. 13. O adiamento da votação poderá ser concedido pelo Plenário, mediante requerimento de, no mínimo, 100 congressistas ou de líderes que representem este número.

§ 1º Quando forem apresentados dois ou mais requerimentos, será votado, em primeiro lugar, o de prazo mais longo, que, se aprovado, prejudicará os demais.

§ 2º Os requerimentos não serão discutidos nem terão encaminhamento de votação.

Art. 14. Será considerado eleito Presidente o candidato que obtiver maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

§ 1º Caso nenhum candidato alcance maioria absoluta em uma votação, far-se-á, seguidamente, nova eleição após a proclamação do resultado da anterior, concorrendo os candidatos mais votados, excluído aquele que alcançou o menor número de votos.

§ 2º Se, antes de alcançado o resultado a que se refere o *caput*, ocorrer morte, desistência ou impedimento legal de algum candidato, realizar-se-á nova votação e convocar-se-á, entre os candidatos anteriormente excluídos, o que tenha alcançado, até então, o maior número de votos.

§ 3º Na hipótese dos parágrafos anteriores, se para a nova eleição remanescer, em último lugar, mais de um candidato com o mesmo número de votos, qualificar-se-á o mais idoso e será excluído do processo de votação o candidato mais jovem.

Art. 15. A eleição do Presidente importará a do candidato a Vice-Presidente com ele registrado.

Art. 16. Os trabalhos da eleição indireta somente serão encerrados com a eleição por maioria absoluta de um candidato a Presidente da República, convocando-se, a seguir, sessão solene para promulgação do resultado da última votação e posse do eleito.

Art. 17. Antes de encerrada a sessão, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional receberá o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República, na forma do art. 78 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Caso os candidatos eleitos detenham mandato eletivo ou exerçam cargo ou função na Administração Pública, estarão desvinculados dessa responsabilidade ao assumir o cargo de Presidente ou Vice-Presidente da República.

Art. 18. Cópia autenticada da ata dos trabalhos da eleição indireta será enviada ao Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 19. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

3.5 MINUTA DE JUSTIFICAÇÃO

(Minuta)

JUSTIFICAÇÃO

Esta proposição se fundamenta no entendimento de que a ausência de normatização do art. 81, §1º, da CF é uma atitude imprevidente e inaceitável, porta aberta à grave crise institucional e anúncio antecipado de intervenção do Supremo

Tribunal Federal em substituição ao Congresso Nacional, cuja inanição, mais uma vez, teria criado o espaço para a prática do ativismo legiferante do Poder Judiciário.

A realização de eleição indireta pelo Congresso Nacional, no curto prazo de apenas trinta dias depois de vagos, em definitivo, os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, representa um desafio para as lideranças políticas do País. Além da comoção natural dos momentos de perda, haverá uma tensão extraordinária, derivada do vazio quanto às normas que deveriam presidir a escolha dos primeiros mandatários da Nação. O presente projeto de lei visa preencher essa lacuna normativa.

Três temas merecem a atenção: (i) o funcionamento do Congresso Nacional como uma só casa legislativa; (ii) a adaptação das normas relativas às condições de elegibilidade e às causas de inelegibilidade; e (iii) a vedação de reeleição aos candidatos eleitos para completar o período presidencial interrompido pela vacância inesperada.

A proposição busca superar o desafio que pode ser colocado nos seguintes termos: a Constituição de 1988 dispõe de maneira explícita quanto à natureza bicameral do Congresso Nacional, mas para que possa funcionar como um só corpo de eleitores indiretos do Presidente da República se faz necessária uma lei onde haja essa previsão. Busca-se, pois, com esse projeto de lei estabelecer as condições para o funcionamento do Poder Legislativo como um corpo de eleitores.

Outra questão enfrentada pelo disposto neste projeto de lei refere-se à adaptação das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade usualmente aplicáveis nas eleições diretas pelo voto universal, que são previsíveis e, assim, permitem o estabelecimento de um marco normativo que favoreça o predomínio da vontade do eleitor no resultado das eleições.

No entanto, a natureza imprevisível da vacância, em definitivo, dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, não permite que seja exigida aos candidatos à eleição indireta a obediência aos requisitos próprios de eleição direta. Trata-se, pois, de evitar, no momento de emergência institucional, a incidência do marco normativo vinculado às situações de normalidade, de natureza perene, pois são condicionamentos justos e apropriados à rotina da vida política e eleitoral do País que não podem ser impostos de modo rígido nos momentos de natureza emergencial.

Outra dimensão dessa problemática consiste na necessidade de serem flexibilizados os condicionamentos próprios aos eventos eleitorais de natureza

previsível, de modo que possam ser feitos acordos políticos favoráveis à superação do impasse resultante da vacância da Presidência.

Assim, permite-se que um governador de estado ou ministro de estado, no exercício de suas responsabilidades institucionais, possam ser candidatos a cumprir o prazo restante do período presidencial interrompido. Assume-se ser prioritária a pronta e imediata construção de respostas políticas para o preenchimento do vazio presidencial. Com esse objetivo, propomos uma exceção ao disposto no § 6º do art. 14 da Constituição Federal que veda a participação de presidente, governadores e prefeitos em eleição direta sem a prévia desincompatibilização, a seis meses do pleito. Essa flexibilidade visa ampliar as possibilidades de construção de uma saída política para a emergência institucional e deve ser analisada em combinação com a restrição imposta ao candidato eleito, como se apresenta a seguir.

Paralelamente à flexibilidade acima indicada, propõe-se uma inovação no instituto da reeleição: o candidato eleito (indiretamente) estaria impossibilitado de participar como candidato na eleição (direta) de seu sucessor. Ou seja, espera-se que ele venha a se desempenhar como um magistrado na condução temporária da Nação, mantendo-se isento no jogo político que cuidará da eleição de seu sucessor. Para tanto, na situação específica e única de uma eleição indireta, propõe-se uma exceção ao disposto no § 5º do art. 14 da Constituição Federal, que permite a reeleição mediante eleição direta do Presidente eleito anteriormente pelo voto popular.

Busca-se evitar a seguinte hipótese desfavorável à prática republicana: uma coligação política, que ocupe a Presidência da República e detenha a maioria no Poder Legislativo, poderia provocar, mediante a renúncia de seus filiados dos cargos de Presidente e Vice-Presidente, a eleição indireta de seu candidato às próximas eleições pelo voto universal. No exercício da função presidencial, esse candidato (ou candidata) disporia das vantagens que o instituto da reeleição proporciona aos titulares dos cargos eletivos, em detrimento dos demais candidatos.

Ou seja, uma coligação política em posição dominante poderia se manter no exercício do poder. Mediante uma combinação de ações políticas, seria possível favorecer um candidato a Presidente mediante sua eleição indireta antes do enfrentamento de seus adversários na próxima eleição direta, caso perceba que são frágeis as possibilidades de vitória na eleição pelo voto popular.

Como um reforço à natureza republicana do Estado brasileiro, dá-se um vigor especial à previsão do § 7º do art. 14 da CF, vedando-se terminantemente a participação na eleição indireta de parentes do Presidente e Vice-Presidente recém-afastados de seus cargos.

Por último, cabe enfatizar a ideia de exigir dos candidatos uma história de vida acima de qualquer suspeita ou denúncia de malfeito. Busca-se aplicar a Lei Complementar nº 135, de 2010, mais conhecida como a *Lei da Ficha Limpa*. Essa Lei alterou a legislação eleitoral para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Cabe recordar que a *Ficha Limpa* foi resultado de um esforço de ano e cinco meses, com a coleta de 1,3 milhão de assinaturas da *Campanha Ficha Limpa* em todo o País.

No projeto de lei foram incorporados as causas de inelegibilidade da Lei Complementar nº 135, de 2010, com o gravame de perenidade em substituição à natureza temporária, em algumas delas, de até oito anos. Isso porque acreditamos que as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade propostas no art. 6º deste projeto de lei correspondem à exigência aos candidatos à eleição indireta para Presidente da República de uma *ficha limpíssima*, de modo que possam ter legitimidade para a condução temporária dos destinos de nosso País.

Com estes antecedentes, solicitamos aos nossos Pares o apoio para o debate acerca desta proposição, certo de estarmos dotando o marco político-institucional brasileiro das normas necessárias para enfrentar uma eventual emergência institucional decorrente da vacância definitiva dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República na segunda metade do período presidencial.

CONCLUSÃO

A proposta de um projeto de lei para atender ao comando do § 1º do art. 81 da CF é o resultado do esforço de compreensão do desafio de realização de uma eleição indireta tendo como corpo de eleitores os deputados federais e os senadores sem distinção, cabendo a cada qual um voto.

Nos Estados, Distrito Federal e nos Municípios, o Poder Legislativo é composto de uma só casa legislativa. Logo, não há dificuldade na transformação dos legisladores em eleitores do mandatário do respectivo Poder Executivo quando há vacância, em

definitivo, dos cargos durante a segunda metade de seus mandatos obtidos nas urnas pelo voto popular.

No entanto, todas as normas para o funcionamento do Congresso Nacional se referem a reuniões conjuntas das duas Casas. Assim, a verificação de quórum ou as votações são sempre realizadas de modo isolado em cada Casa. Ora, tal procedimento inviabiliza o exercício de eleição indireta de Presidente e Vice-Presidente da República. Há, pois, a necessidade de uma lei que venha a disciplinar o processo de eleição indireta nos termos do § 1º do art. 81 da CF.

Como conclusão, se propõe a utilização do sistema unicameral para a realização da eleição indireta, tal como foi utilizado na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88 e na Revisão Constitucional de 1993. A minuta de projeto de lei aqui apresentada segue essa orientação e se amolda às normas originárias de funcionamento do Poder Constituinte, permitindo o funcionamento do Congresso Nacional como um corpo homogêneo de eleitores.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Congresso Nacional. Regimento Comum. Resolução nº 1, de 1970-CN, com alterações posteriores, até 2006, e legislação conexa. Brasília. Congresso Nacional. 2007. Disponível no endereço: <http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegCN.pdf>. Acesso em 13 de agosto de 2010.

BRASIL. Congresso Nacional. Revisão da Constituição Federal em 1993. RESOLUÇÃO Nº 1, DE 1993-RCF. *Dispõe sobre o funcionamento dos trabalhos de revisão constitucional e estabelece normas complementares específicas*. Brasília, 18 de Novembro de 1993. Senado Federal. 2010. Disponível no endereço: <http://www6.senado.gov.br/sicon/#>. Acesso em 13 de agosto de 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.685-8, de 31.03.2006. Disponível no endereço eletrônico: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2367564>. Acesso em 13 de agosto de 2010.

BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. Informativo do STF nº 562. Disponível no endereço eletrônico: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo562.htm>. Acesso em 16 de agosto de 2010.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE-DF) Acórdão nº 2.885 do TRE-DF. Brasília. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico de 18 de março de 2010. Acesso em 16 de agosto de 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Brasília. Senado Federal. Disponível no endereço eletrônico: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#adct. Acesso em 13 de agosto de 2010.

BRASIL. Constituição (1934). Brasília. Senado Federal. Disponível no endereço eletrônico: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htmccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#adct. Acesso em 16 de agosto de 2010.

BRASIL. Constituição (1967/69). Emenda Constitucional nº 26, de 27 de Novembro de 1985. *Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências*. Brasília. Senado Federal. Disponível no endereço eletrônico: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm. Acesso em 13 de agosto de 2010.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Resolução da Assembleia Nacional Constituinte nº 2, de 25 de Março de 1987. *Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília. Câmara dos Deputados. Disponível no endereço eletrônico: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/resaco/1980-1987/resolucaodaassembleianacionalconstituente-2-25-marco-1987-592261-publicacao-117307-pl.html>. Acesso em 13 de agosto de 2010.

BRASIL. Ato Institucional nº 16, de 14 de Outubro de 1969. Brasília. Palácio do Planalto. Disponível no endereço eletrônico: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-16-69.htm. Acesso em 13 de agosto de 2010.

BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. *Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.* Brasília. Palácio do Planalto. Disponível no endereço eletrônico: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp135.htm. Acesso em 13 de agosto de 2010.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. *Institui o Código Eleitoral.* Brasília. Palácio do Planalto. Disponível no endereço eletrônico: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737.htm. Acesso em 16 de agosto de 2010.

BRASIL. Lei nº 1.395, de 13 de Julho de 1951. *Dispõe sobre a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República pelo Congresso Nacional.* Brasília. Senado Federal. Disponível no endereço eletrônico: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=107769>. Acesso em 13 de agosto de 2010.

BRASIL. Lei nº 4.321, de 7 de Abril de 1964. *Dispõe sobre a eleição, pelo Congresso Nacional, do Presidente e Vice-Presidente da República.* Brasília. Senado Federal. Disponível no endereço eletrônico: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=114791>. Acesso em 13 de agosto de 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.893, de 1992, de autoria do Senado Federal – Senador Mansueto Lavor. Dispõe sobre a eleição de Presidente e Vice-Presidente da República pelo Congresso Nacional e dá outras providências. Disponível no endereço eletrônico: http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=18780 . Acesso em 16 de agosto de 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.292-A, de 1999, de autoria do Deputado Nicias Ribeiro. Regulamenta o artigo 81 da Constituição e estabelece normas para a eleição do Presidente e Vice-Presidente da República, no caso da vacância de ambos os cargos e dá outras providências. Disponível no endereço eletrônico: http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=16527 . Acesso em 16 de agosto de 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.888, de 1999, de autoria do Deputado Freire Júnior. Dispõe sobre a eleição presidencial motivada por vacância, nos termos do art. 81, § 1º da Constituição Federal. Disponível no endereço eletrônico: http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=17358 . Acesso em 16 de agosto de 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.960, de 2005, de autoria do Deputado Marcos Abramo. Dispõe sobre a eleição pelo Congresso Nacional do Presidente e Vice-Presidente da República, vagando ambos os cargos, nos dois últimos anos do mandato, nos termos do art. 81 da Constituição Federal. Disponível no endereço eletrônico: http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=301668. Acesso em 16 de agosto de 2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Contra Expedição de Diploma (RCED) nº 698. RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. ELEIÇÕES 2006. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO. Disponível no endereço eletrônico: http://www.tse.gov.br/sadJudSadpPush/ExibirDadosProcessoJurisprudencia.do?nproc=698&sgcla=RCED_&comboTribunal=tse&dataDecisao=25/06/2009. Acesso em 16 de agosto de 2010.

Supremo confirma eleição indireta em Tocantins. Análise recolhida no site “Consultor Jurídico”. Disponível no seguinte endereço eletrônico: <http://www.conjur.com.br/2009-out-07/stf-confirma-eleicao-indireta-aberta-governador-vice-tocantins>.

TSE cassa mandato do governador de Tocantins e determina eleição indireta. A Justiça do Direito Online. Correioforense.com.br, em 26/6/2009. Disponível no endereço eletrônico: http://www.correioforense.com.br/noticia/idnoticia/46111/titulo/tse_cassa_mandato_do_governador_de_tocantins_e_determina_eleicao_indir.html. Acesso em 16 de agosto de 2010.

Tocantins: TRE decide que Assembleia vai definir regra de eleição indireta. Notícias da Amazônia, em 26/06/2009, tendo como fonte a Folha de São Paulo. Disponível no endereço eletrônico: <http://www.noticiasdaamazonia.com.br/10154-tocantins-tre-decide-que-assembleia-vai-definir-regra-de-eleicao-indireta/>. Acesso em 16 de agosto

TSE garante à Assembleia autonomia e competência para comandar eleição indireta. Em www.PORTALCT.com.br. Em 24 de setembro de 2009. A informação foi obtida no endereço eletrônico: <http://www.portalct.com.br/n/4535a4271f606359ffb8a6d04af5eb2d/tse-assembleia-tem-autonomia-e-competencia-para-ge/>

TJ decide manter eleição indireta no Distrito Federal. Diário do Grande ABC. Em 22 de março de 2010. Informação divulgada no seguinte endereço eletrônico: <http://www.dgabc.com.br/News/5805568/tj-decide-manter-eleicao-indireta-no-distrito-federal.aspx>

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Comentários à Constituição do Brasil. Saraiva. São Paulo. 1996.

NEGRÃO, Luiz Alexandre Kikuchi. *Eleição Indireta para Presidente da República, Governador e Prefeito*, in Doutrina Jus Navegandi. Elaborado em 5/2006. Disponível no endereço: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8420>. Acesso em 13 de agosto de 2010.

SILVA, José Afonso. *Comentário Contextual à Constituição*. Editora Malheiros. São Paulo. 2005.

TRINDADE, Fernando. Reflexões sobre algumas questões pertinentes à tramitação, no Senado Federal, de proposta de emenda à Constituição – PEC. Brasília. Consultoria Legislativa do Senado Federal. 2003.