



REGULAMENTAÇÃO DA ELEIÇÃO PRESIDENCIAL INDIRETA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: IMPASSES, PROPOSIÇÕES E DESAFIOS

REGULATION OF INDIRECT PRESIDENTIAL ELECTIONS IN THE BRAZILIAN LEGAL SYSTEM: IMPASSES, PROPOSITIONS AND CHALLENGES

REGULACIÓN DE ELECCIONES PRESIDENCIALES INDIRECTAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO BRASILEÑO: CALLEJONES SIN SALIDA, PROPUESTAS Y DESAFÍOS

Alvaro Augusto de Borba Barreto¹

Resumo: O artigo versa sobre a regulamentação da eleição presidencial indireta, prevista na Constituição Federal de 1988, mas ainda não atendida. Promove o inventário dos arranjos institucionais, propostos por 12 projetos de lei protocolados no Congresso Nacional, desde a promulgação da Constituição. Serve-se da concepção de governança eleitoral para a análise do material empírico. Os resultados apontam para uma diversidade de propostas, mas se destaca a tendência de repetir o *rule making* da eleição direta (fórmula eleitoral, requisitos de elegibilidade/inelegibilidade, registro de candidatura), distinguindo-se pelo fato de votação se realizar em sessão unicameral, de ser exigido voto aberto dos parlamentares/eleitores, da não participação da Justiça Eleitoral no *rule application*, e do silêncio sobre o *rule adjudication*.

Palavras-chave: eleição indireta; eleição presidencial; Constituição Federal 1988; Justiça Eleitoral; Poder Legislativo.

Abstract: The article deals with the regulation of indirect presidential elections, provided for in the Federal Constitution of 1988, but not yet attended to. It promotes an inventory of the institutional arrangements, proposed by 12 bills filed in the National Congress, since the promulgation of the Constitution. It uses the concept of electoral governance to analyze the empirical material. The results point to a diversity of proposals, but the tendency to repeat the rule making of the direct election (electoral formula, eligibility/ineligibility requirements, candidacy registration) stands out, distinguished by the fact that voting takes place in a unicameral session, of requiring an open vote from parliamentarians/electors, of the non-participation of the Electoral Court in the rule application, and of silence on the rule adjudication.

Keywords: indirect election; presidential election; Federal Constitution 1988; Electoral justice; Legislative power.

Resumen: El artículo trata sobre la regulación de las elecciones presidenciales indirectas, prevista en la Constitución Federal de 1988, pero aún no atendida. Promueve un inventario de los arreglos institucionales, propuestos por 12 proyectos de ley presentados en el Congreso Nacional, desde la promulgación de la Constitución. Utiliza el concepto de gobernanza electoral para analizar el material empírico. Los resultados apuntan a una diversidad de propuestas, pero destaca la tendencia a repetir la reglamentación de la elección directa (fórmula electoral, requisitos de elegibilidad/inelegibilidad, registro de candidaturas), que se distingue por el hecho de que la votación se realiza en una sesión unicameral, de requiriendo un voto abierto de los parlamentarios/eleitores, de la no participación del Tribunal Electoral

¹ Doutor em História. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas

en la aplicación de la regla, y del silencio sobre la adjudicación de la regla.

Palabras clave: elección indirecta; elecciones presidenciales; Constitución Federal de 1988; Justicia electoral; Poder Legislativo.

1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF 1988) determina, em seu art. 81, § 1º, que se houver a ausência definitiva do Presidente e do Vice-Presidente da República, quando restar menos de dois anos de mandato, cabe ao Congresso Nacional eleger os novos titulares em 30 dias após aberta a última vaga. O texto não traz mais determinações, a não ser prever que essa eleição vai ocorrer na forma definida por lei. O § 2º do mesmo artigo esclarece que os escolhidos completarão o período original de mandato.

Essa norma que estabelece eleição indireta e congressual, sem a participação do conjunto de eleitores, nas condições excepcionais que estabelece, não é uma inovação da CF 1988, e sim a continuidade de uma tradição. As constituições de 1934 (art. 52, §§ 3º-4º) e de 1946 (art. 79, § 2º) também o fizeram e de modo bastante semelhante².

A diferença do atual ordenamento jurídico é que ele não traz muitas especificações, ao contrário da Constituição de 1934, ou que a lei regulamentadora ainda não foi promulgada, ao inverso do que aconteceu com a de 1946, em cuja vigência foram produzidas duas normas (leis 1.395/1951 e 4.321/1964). Como consequência, essa eleição pode se tornar demanda urgente para a qual não há resposta válida, cenário que gera insegurança jurídica e incerteza política sobre a governança e a dinâmica em que se dará a disputa. Como resume Miranda (2011, p. 22), “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”.

O fato de até hoje não ter sido necessária realizar essa eleição ameniza o peso da omissão, mas não o elimina, visto que o risco foi mais concreto do que se possa imaginar: em três períodos presidenciais o titular perdeu o cargo³, o vice assumiu em definitivo⁴ e se, por qualquer razão, no biênio final, ele deixasse o posto, o sucessor teria de ser escolhido pelo Congresso Nacional. Aliás, a CF 1988 passou a vigorar já sob esse risco.

O artigo se baseia na dificuldade de saber como promover a eleição presidencial indireta, em razão dos poucos elementos que o texto constitucional de 1988 fornece e da ausência de lei regulamentadora. Porém, como o regramento não existe, volta-se à promoção do inventário dos arranjos institucionais propostos pelos Projetos de Lei (PL) que, desde 1988, procuraram atender à determinação constitucional.

² A previsão está em todas as constituições desde 1934, inclusive nas que foram outorgadas por regimes ditatoriais – 1937 (art. 78), 1967 (art. 81) e Emenda Constitucional 1/1969 (art. 79). Contudo, nelas, o caráter indireto não difere do que vigorava para a escolha regular do Presidente. Outra diferença é que, nas de 1934 e 1937, a vacância era simples, pois inexistia Vice-Presidente (BRASIL. Const. 1934; Const. 1937; Const. 1967; EC 1/1969).

³ Uma vez por morte (Tancredo Neves) e duas por impeachment (Fernando Collor e Dilma Rousseff).

⁴ José Sarney (1985-1990), Itamar Franco (1992-1994) e Michel Temer (2016-2018).

A concepção de governança eleitoral é utilizada como guia analítico. Apesar de pensada para as eleições diretas, ela traz uma divisão do processo eleitoral em três abrangências distintas, mas interligadas – *rule making*, *rule application* e *rule adjudication* –, que pode ser aplicada ao pleito indireto. Também tem a vantagem de permitir identificar as instituições e os agentes responsáveis por essas tarefas, assim como perceber a complexidade das regras e dos procedimentos que compõem uma eleição. Assim, oferece visão centrada no conjunto do arranjo institucional e, ao mesmo tempo, nas pequenas determinações que fazem a diferença para a dinâmica do pleito.

Este artigo estrutura-se em duas seções, além desta introdução e da conclusão. A primeira apresenta, ainda que sucintamente, a concepção de governança eleitoral, a fim de subsidiar a divisão seguinte, em que são analisadas as propostas de regulamentação da eleição.

2 Governança eleitoral

Para Mozaffar e Schedler (2002, p. 7, tradução do autor), a governança eleitoral abarca “um grande número de atividades que cria e mantém o vasto arcabouço institucional no qual se realizam o voto e a competição política”. Ferraz Júnior (2008, p. 22) a conceitua como “o conjunto de regras e instituições que definem a competição político-eleitoral”.

As atividades que a compõem são distinguidas em três níveis ou dimensões: *rule making* (formulação das regras), *rule application* (administração das regras) e *rule adjudication* (adjudicação dos conflitos em torno das regras).

O *rule making* ocorre previamente à eleição e engloba a elaboração das normas que disciplinam o processo eleitoral, inclusive a organização da governança eleitoral:

[...] seria a escolha e a definição das regras básicas do jogo eleitoral. Nesse nível da governança eleitoral é que são determinados, por exemplo, a fórmula eleitoral, os distritos eleitorais, a magnitude das eleições, as datas em que serão realizadas e outras questões legais que permitam aos concorrentes a segurança de como o jogo será jogado. Aqui também são definidas algumas regras que pouca atenção recebem da literatura política, como as regras da (in)elegibilidade e da organização dos órgãos responsáveis pela administração das eleições (FERRAZ JÚNIOR, 2008, p. 23).

Normalmente, o *rule making* está presente na Constituição. Também está ou é complementado na legislação infraconstitucional e, nesse caso, a formulação costuma competir ao Poder Legislativo. No Brasil, conforme o art. 22, I, da CF 1988, ela cabe à União. O art. 62, § 1º, I, a impede o Presidente da República de elaborar regras eleitorais, vedando expressamente a edição de Medida Provisória sobre a matéria (BRASIL. CF 1988), de forma que ela é prerrogativa privativa do parlamento⁵.

Por essa razão, a regulamentação do art. 81, § 1º, demandada pela Constituição, recai

⁵ Na prática, a Justiça Eleitoral participa da formulação das regras, por meio dos poderes normativo e consultivo. E o STF também, na decisão sobre a constitucionalidade das normas.

sobre o Congresso Nacional. A CF 1988 traz tão somente as condições necessárias para convocação dessa eleição (dupla vacância na Presidência, nos dois anos finais do mandato), indica a responsabilidade pela escolha (Congresso Nacional) e o período para a realização do pleito (30 dias após a confirmação da última vaga).

O *rule application* envolve a “implementação e o gerenciamento do jogo eleitoral” (FERRAZ JÚNIOR, 2008, p. 23) e compreende a realização da eleição propriamente dita. Ele engloba procedimentos que antecedem à votação, como credenciamento dos eleitores e registro de candidatos, supervisão da propaganda eleitoral, distribuição das seções eleitorais, treinamento dos mesários e instalação das urnas, passam pela coleta, apuração dos votos, publicação dos resultados e, por fim, chegam à diplomação dos eleitos. Em um pleito indireto, essa logística é mais simples, mas não inexistente, como se pode intuir⁶.

O responsável por desenvolver essas tarefas chama-se Organismo Eleitoral (OE), podendo corresponder a uma única instituição – como ocorre no Brasil, por meio da Justiça Eleitoral – ou estar fracionada em duas, uma responsável pelo credenciamento de eleitores e pela administração do registro eleitoral, e outra pelas tarefas de preparação, realização da captação e da apuração dos votos.

O *rule adjudication* abarca a solução dos litígios entre os competidores. Ele ocorre antes, durante e depois da votação. Conforme Oliveira (2009, p. 22-23), é ainda mais amplo, pois implica que o órgão responsável pode agir sem a necessidade de ser provocado, motivado pela obrigação de exercer controle e de atestar a validade do processo eleitoral. Isso ocorre, por exemplo, quando a Justiça Eleitoral indefere o pedido de registro: como não há conflito entre partes, a ação se aproxima da jurisdição voluntária, embora a literatura se divida entre aqueles que a consideram questão administrativa ou jurisdicional (MACEDO; SOARES, 2015). Em referência ao tema, Jorge; Liberato; Rodrigues (2017, p. 227) anotam que “[...] a Justiça Eleitoral exerce funções [de controle] com características tão peculiares que a enquadrariam numa espécie monotípica”.

3 As propostas de regulamentação do art. 81, § 1º da CF 1988

O fato de, até hoje, não ter sido promulgada a lei regulamentadora da eleição presidencial indireta não quer dizer que os parlamentares permaneceram indiferentes à questão, tampouco que inexistam propostas em tramitação.

Conforme levantamento, ao menos 12 PL⁷ com essa finalidade foram apresentados desde 1988, sendo 10 originários da Câmara dos Deputados⁸ e dois do Senado Federal, como

⁶ A posse não costuma fazer parte do processo eleitoral, que se encerra, no caso brasileiro, com a diplomação. Por essa razão, não será apreciada no artigo, embora os PL analisados a disciplinem.

⁷ Identifica o conjunto das iniciativas ou aquelas oriundas da Câmara, conforme o caso. Quando houver referência específica àquelas originárias do Senado, é adotada a sigla PLS (Projeto Legislativo do Senado).

⁸ Na prática, são oito propostas distintas, pois os PL 1011/1995 e 1888/1999 são idênticos ao 963/1995.

sintetiza o Quadro 1. Para alcançar esse resultado, a busca foi realizada nos sites das duas casas, na seção relativa à atividade/proposta legislativa, tendo como filtro “PL” (na Câmara dos Deputados) ou “Projeto de Lei Ordinária” (no Senado). Foram usadas as palavras-chave: “artigo 81”, mais “eleição presidencial”, “eleição indireta” (e respectivos plurais). A seguir, foi verificado se os retornos obtidos correspondiam ao tema demandado.

Quadro 1 – PL que regulamentam o art. 81, § 1º da CF 1988, no Congresso Nacional (1988-2021)

PL	Autor	Partido/UF	Situação
1128/1988	Jorge Arbage	PDS/BA	Arquivado
1938/1991	Mavíael Cavalcanti	PRN/PE	Arquivado
PLS 74/91*	Mansueto de Lavor	PMDB/PE	Pronto pauta plenário
963/1995	Sérgio Barradas Carneiro	PDT/BA	Arquivado
1011/1995	Freire Júnior	PMDB/TO	Arquivado
1292/1999	Nícias Ribeiro	PSDB/PA	Pronto pauta plenário
1888/1999	Freire Júnior	PMDB/TO	Tramita apensado
5960/2005	Marcos Abramo	PFL/SP	Tramita apensado
5821/2013	Comissão Mista destinada a consolidar a legislação federal e a regulamentar dispositivos da CF		Pronto pauta plenário
PLS 725/2015	Ronaldo Caiado	DEM/GO	Em tramitação
6781/2016	Marcos Rogério	DEM/RO	Tramita apensado
7739/2017	Pedro Cunha Lima	PSDB/PB	Tramita apensado

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021; BRASIL. SENADO FEDERAL, 2021

Nota:* Tramita na Câmara dos Deputados como PL 2893/1992

Nenhum PL teve êxito: quatro se encontram arquivados e oito ainda estão em tramitação (alguns há mais de duas décadas). Apenas o PLS 74/1991 conseguiu aprovação na casa em que foi proposto (Senado) e, desde então, está na Câmara dos Deputados. Os outros sete continuam na origem: um no Senado (PLS 725/2015) e os demais na Câmara.

Quatro tramitam apensados ao PL 1292/1999, que se encontra “pronto para pauta no plenário”. Nessa situação também figuram o já citado PLS 74/1991 e o PL 5821/2013, mas não há razão para otimismo: essa condição os acompanha há muito tempo. Além disso, se algum for aprovado, terá de cumprir a tramitação na outra casa, inclusive o PLS 74/1991, cujo texto aprovado no Senado já sofreu modificações.

3.1 Rule making

3.1.1 Fórmula eleitoral

A CF 1988 é omissa quanto a fórmula eleitoral a ser adotada. Todos os projetos estabelecem a maioria absoluta. O único que pode gerar alguma dúvida é o 1938/1991, que elenca “a maioria dos membros do Congresso Nacional”, mas quer dizer “absoluta”, pois na justificativa informa que ela é necessária para vencer no 1º turno.

Contudo, eles apresentam divergência quanto à base de cálculo. Cinco – PL 5960/2005, 5821/2013 e 6781/2016, mais PLS 74/1991 e 725/2015 – a vinculam aos votos válidos, o que

repete o modelo para a eleição direta. Logo, abstenções, votos nulos e em branco são excluídos da definição do vencedor da disputa.

Os demais criam fórmula eleitoral própria, embora diverjam sobre qual seria ela. Três PL – 963/1995 e seus dois “gêmeos” – intencionalmente ou por imprecisão citam “maioria dos votos”, o que leva a supor que o vencedor deverá obter a maioria absoluta dos atribuídos e faz dos inválidos parte do cômputo. Porém, há margem para considerar que os votos exigidos correspondam ao conjunto de eleitores, de modo que também a abstenção passaria a ser contabilizada.

Mais claros a indicar que o cálculo deve ser feito a partir do total de parlamentares, são o PL 1938/1991, que fala em “dos membros do Congresso Nacional”, e o 1202/1999, que cita “dos congressistas”. O mesmo não pode ser dito do 1128/1988, que o exige do “plenário”, o que pode corresponder tanto aos presentes quanto aos parlamentares.

Há espaço para propostas mais inusitadas, como a do PL 7739/2017, que o demanda em cada casa, não computados os votos em branco. Ao citar apenas os brancos, ele se mostra ambíguo, pois os nulos devem ser contabilizados ou supõe que a nulidade os tornam tão excluídos de qualquer cálculo que sequer precisam ser citados? De qualquer modo, informa que a base corresponde aos votos emitidos, desconsiderando as abstenções.

Outra divergência traz o PL 1938/1991, o único que separa as eleições do Presidente e do Vice. Desse modo, torna possível que um grupo eleja o titular e outro, o Vice. Este é o modelo que vigorava na Constituição de 1946, mas está em contradição com aquele determinado pela CF 1988, no art. 77, § 1º, que vincula os dois cargos.

Um segundo elemento é a possibilidade de nenhum concorrente atingir a maioria absoluta e, por isso, ser necessário realizar novo(s) turno(s) de votação. Novamente, há divergências: 11 dos 12 PL seguem o modelo das eleições diretas e determinam que o 2º turno reúna os dois candidatos mais votados.

Entretanto, o PL 6781/2016 opta por modelo próprio, segundo o qual apenas o menos votado é eliminado. A essa regra se agrega a permanência da maioria absoluta dos votos válidos, o que torna possível a realização de várias rodadas de votação, sempre com a eliminação do menos votado, até que fiquem dois candidatos. O PLS 74/1991 também prevê mais de uma 2ª votação, mas apenas se houver empate, pois não admite critério de desempate para essa situação e demanda decisão apenas pelo voto.

Certos PL que não são claros em relação à maioria exigida no 1º turno avançam para o detalhamento do patamar do 2º turno, frisando que basta obter a maioria simples, como o 1938/1991, o 963/1995 (e seus sucedâneos). Outros repetem a orientação do art. 77, § 3º da CF 1988, e exigem “maioria dos votos válidos”, caso do PLS 725/2015 e dos PL 6781/2016 e 5821/2013. Os cinco demais silenciam, muito provavelmente por considerarem que, na prática, maioria simples ou absoluta não se distinguem, se a disputa conta com dois concorrentes.

Outra divergência diz respeito ao prazo de realização do 2º turno. O PLS 74/1991 o fixa em cinco dias e o PL 7739/2017, em até 24h. Ou, então, optam pela previsão expressa, casos do PL 963/1995 (mais seus sucedâneos) e PL 5821/2013, que determinam a nova votação imediatamente após a proclamação do resultado da 1ª, e do PLS 725/2015, duas horas depois. Os demais, ao serem omissos, levam a crer que concordam com votação sequencial.

Essa pode parecer uma filigrana jurídica, porém pode ter um impacto político significativo. O intervalo maior entre o 1º e o 2º turno aumenta o período de indefinição, sendo que o contexto da realização da eleição indireta e os 30 dias de espera pelo resultado podem ser muito difíceis, nos quais a demanda por solução acaba sendo mais relevante do que a alternativa escolhida. Além disso, um intervalo maior abre mais possibilidades de negociações entre grupos com vistas à definição do eleito. A possibilidade de negociações em si não é um problema, mas as circunstâncias em que elas podem acontecer e os termos para a obtenção dos apoios, sim.

Alguns projetos também se preocupam com regras de decisão para o caso de empate. O PLS 74/1991 e o PL 7739/2017 explicitam que, nesse caso, para definir os participantes do 2º turno, prevalece o concorrente mais velho. Já o PL 5821/2013 fixa esse critério como base para definir tanto os participantes do 2º turno quanto o vencedor. O PL 6781/2016 também o faz, mas o insere no seu peculiar modelo a partir do qual, a cada turno, o menos votado é excluído.

Ainda nesse quesito, há quem preveja a possibilidade de ser convocado o candidato que ficou em 3º lugar, o que ocorreria se, antes da realização do 2º turno, houver morte, desistência ou impedimento de algum dos dois mais votados. Este é o caso dos PL 5821/2013, 7739/2017 e do 6781/2016, mas como este admite a realização de mais de duas rodadas, a convocação pode ocorrer em qualquer dos turnos.

3.1.2 Eleitor

O art. 81, § 1º da CF 1988 determina que a eleição indireta deve ser realizada pelo Congresso Nacional. Aparentemente, a assertiva é clara e não há margem para a lei regulamentadora dela se afastar: os parlamentares que estiverem no exercício do mandato são os responsáveis pela escolha, sem necessidade de qualificação específica, pois a condição é adquirida por inerência.

De fato, nenhum dos PL afirma algo em contrário. Contudo, isso não significa que todos digam a mesma coisa ou que não deixem margem para dúvidas. Isso porque o próprio texto constitucional suscita entendimentos diferentes.

A dificuldade é que, em termos operacionais, o Congresso Nacional não existe. Salvo em situações excepcionais – a serem discriminadas a seguir –, o parlamento opera sob a forma de duas casas, em que a aprovação de uma iniciativa legislativa precisa se dar em ambas, em votações separadas e distintas no tempo. Portanto, ele é um todo abstrato, decorrente da soma dessas duas partes, não entidade unívoca.

Há duas exceções na CF 1988. Uma é a revisão constitucional, ocorrida em 1993, prevista nas Disposições Transitórias (ADCT). Como se trata de determinação já superada no tempo, na prática, persiste tão somente a eleição indireta. Entretanto, o texto do art. 81, § 1º não é tão específico quanto o do art. 3º da ADCT, que determina a “sessão unicameral”, ele apenas suscita que a eleição cabe ao parlamento unificado. Como expõe Miranda (2011, p. 6), “não existe [explicitamente] 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”.

Assim, há espaço para questionar se a eleição indireta deve ser promovida de modo unicameral, ou se pode ocorrer nas duas casas, que, somadas, formam o Congresso Nacional. A favor da 1ª hipótese está o fato de essa eleição ser excepcional, não pertencer e nem corresponder ao processo legislativo.

Os três PL que repetem os termos constantes na CF 1988 reproduzem essas ambiguidades. Este é o caso do PL 1128/1988, assim como o do 1292/1999 e o do 5960/2005. Alguns deles até trazem indícios que permitem verificar que preveem eleição unicameral, como o 1292/1999, ao estabelecer a necessidade de obter a maioria dos “congressistas”, condição compartilhada por deputados e senadores, ou o 1128/1988, que cita maioria do “plenário” (no singular, a indicar um único espaço).

Outros quatro PL não repetem a determinação constitucional, mas incluem informações que indicam que a endossam e, ao não trazerem especificações, reproduzem a incerteza. O PL 1938/1991 fala na maioria dos votos dos “membros do Congresso Nacional” e o PL 963/1995 e seus clones (1011/1995 e 1888/1999) citam o “sufrágio dos membros do Congresso Nacional”.

As cinco propostas restantes são mais específicas e tentam fixar determinado sentido. Quem alcança esse objetivo é o PL 7739/2017. Porém, realiza-o em sentido contrário aos demais, pois especifica que a votação deve ser separada por casa parlamentar.

O mesmo sucesso não pode ser atribuído ao PLS 74/1991, que determina que a eleição deve ser realizada em sessão conjunta do Congresso Nacional. Com isso, pretende indicar a formação de um único corpo, mas a solução que propõe implica duas votações separadas. Isso porque “sessão conjunta” indica que Câmara e Senado deliberam, mas não em ato único e, muito menos, que se tornem uma só. Esse é o modelo exigido para a apreciação de veto presidencial, por exemplo (BRASIL. CF 1988, arts. 66, 165-166). Nele, há uma votação da qual participam os 513 deputados e outra, que conta com os 81 senadores. Duas votações e, nada impede, dois resultados diversos. Em se tratando de veto, há solução para essa situação: a derrubada exige que as duas tenham a mesma orientação; se apenas uma o fizer, o veto permanece. Essa alternativa não é válida para a eleição, pois as duas escolhas são válidas, e o PL não traz resolução ao impasse.

Se prevalecer a interpretação de que nessa eleição os parlamentares pertencem a um

único corpo, as iniciativas mais precisas são o PLS 725/2015 e os PL 5821/2013 e 6781/2016, que registram “sessão unicameral”. Assim, indicam que há 594 eleitores, os quais compartilham, nesse evento, em igualdade, a condição de membros do Congresso Nacional.

3.1.3 Candidato

Nesse quesito, o primeiro ponto diz respeito a quem cabe apresentar candidato. As propostas se distinguem em dois grupos: de um lado, estão 10 dos 12 PL, que explicitam que devem ser apresentados por partido político, reproduzindo o padrão vigente para as eleições diretas; de outro, os PL 1938/1991 e 5960/2005, que não citam essa necessidade e abrem a possibilidade a candidaturas avulsas.

Entretanto, há subdivisões no primeiro grupo. Os PLS 74/1991 e 725/2015, mais o PL 963/1995 (e seus dois sucedâneos), 5821/2013, 6781/2016 e 7239/2017 trazem a versão standard: apenas partidos registrados podem apresentar candidatos, conforme o que dispõe a legislação eleitoral. O PL 1128/1988 é restritivo e só o permite àqueles com representação no Congresso Nacional e o 1292/1999 o é ainda mais, pois autoriza apenas aqueles com representação nas duas casas legislativas.

Alguns PL autorizam expressamente a formação de coligações, como o 1128/1988, 1292/1999, 5821/2013 e o PLS 725/2015. Os demais são omissos quanto a essa possibilidade, o que não é necessariamente impedimento, haja vista que a legislação eleitoral permite aliança em eleições majoritárias.

O segundo ponto refere-se ao modelo de candidatura. A maioria (10 dos 12) deixa clara a necessidade de inscrição por chapa, com candidato a Presidente e a Vice. Os PLS 74/1991 e os PL 963/1995 (e os congêneres 1011/1995 e 1888/1999), 5821/2013, 6781/2016 e 7739/2017 vão mais além e explicitam que a eleição do titular implicará a do Vice, repetindo a previsão constitucional. O PL 1128/1988 é omissos e, por isso, não foi contabilizado na maioria, embora cite que “serão abertas as inscrições para os candidatos de partidos”, o que suscita a interpretação da necessidade de inscrição por chapa. Mas há uma clara exceção: o PL 1938/1991 fixa votação separada por cargo, o que não só divide a chapa como torna possível que sejam escolhidos nomes de chapas diferentes ou que ela sequer exista, e sim, candidaturas separadas para cada cargo.

O terceiro ponto diz respeito às condições de elegibilidade e às causas de inelegibilidade. Dentre os que não trazem previsão estão os PL 1128/1988, 1938/1991 e 5960/2005. Os dois últimos são os que não vinculam candidatos aos partidos e, por isso, se entende a omissão: eles silenciam quanto ao tema. O 1128/1988 não traz a exigência da comprovação da filiação, a supor que não circunscreve a elegibilidade ao vínculo formal do candidato à legenda pela qual concorre.

O grupo majoritário compreende nove dos 12 PL. Deles, sete se propõem, de modo

claro ou implícito, a seguir as determinações da CF 1988, art. 14, §§ 3º-9º, e dois propõem regime próprio, no qual são mitigadas as elegibilidades/inelegibilidades constitucionais.

No primeiro subgrupo, o PL 1292/1999 e o PLS 725/2015 fixam essas exigências genericamente: o primeiro, determina que deve ser “observada a legislação partidária e das inelegibilidades” e o segundo, o cumprimento das “condições de elegibilidade fixadas pela legislação eleitoral”. O PLS 74/1991 só tem uma exigência: o cumprimento do tempo de filiação fixado no estatuto do partido.

Mais específico é o PL 963/1995 (e seus sucedâneos) que expressa as condições de elegibilidade presentes na CF 1988, art. 14, § 3º: (1) nacionalidade brasileira; (2) pleno exercício dos direitos políticos; (3) alistamento eleitoral; (4) domicílio eleitoral na circunscrição; (5) filiação partidária; (6) idade mínima (35 anos, no caso). Ele também cita o cumprimento das exigências da lei complementar das inelegibilidades.

Por fim, o PL 7739/2017 faz a síntese dos anteriores. Ele remete às disposições “constitucionais e legais sobre condições de elegibilidade e hipóteses de inelegibilidade” e discrimina tão somente que os candidatos devem comprovar a filiação partidária em até 30 dias antes da eleição⁹.

No segundo subgrupo, o PL 5821/2013 também exige o cumprimento das exigências constitucionais de elegibilidade/inelegibilidades, mas ressalva a incorrência da obrigatoriedade da desincompatibilização de cargos e funções públicas. Ele as justifica em razão do caráter excepcional da eleição indireta. Essa não é uma posição isolada: Brandão (2017) e Sales (2017) também defendem prazos diferenciados, em razão da imprevisibilidade a que essa eleição está associada e do curto prazo de realização.

Outro PL detalhado é o 6781/2016. Entretanto, ele determina que as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade aplicada à eleição são as que ele definir, e não as previstas na CF 1988, art. 14, que seria exclusiva da eleição direta. A inelegibilidade reproduz o art. 14, § 4º e 7º, mais o extenso elenco de previsões incorporadas à LC 64/1990 pela Lei da Ficha Limpa, que é por ele repetida. Mas há exceções em relação a outros dispositivos, como permitir que governadores e prefeitos não precisem renunciar seis meses antes do pleito para poderem concorrer e admitir que seja escolhido candidato ainda não filiado ao partido que o indicar, pois prevê um prazo para que a filiação se efetive.

Ele ainda agrega determinação que extrapola o ato eleitoral: a impossibilidade de os eleitos concorrerem à reeleição, ao término do mandato que vão completar. Ou seja, o previsto no art. 14, § 5º da CF 1988 não incide na eleição indireta.

Sobre a questão da elegibilidade/inelegibilidade aplicável às eleições indiretas, o STF já teve a oportunidade de se manifestar em mais de uma ocasião, quando apreciou Ações Diretas

⁹ A medida implica que a filiação deve se verificar no dia da confirmação da última vaga e da convocação da sessão, pois a votação também será realizada nesse prazo.

de Inconstitucionalidade (ADI) relativas às eleições parlamentares de governadores. A pioneira dessas manifestações resume o entendimento, tendo sido definida em 1994:

as condições de elegibilidade (CF, art. 14, § 3º) e as hipóteses de inelegibilidade (CF, art. 14, § 4º a 8º) inclusive aquelas decorrentes de legislação complementar (CF, art. 14, § 9º), aplicam-se de pleno direito, independentemente de sua expressa previsão na lei local, à eleição indireta para governador e vice-governador do estado realizada pela Assembleia Legislativa [...] (BRASIL. STF. ADI 105703/BA, p. 302).

No que tange à desincompatibilização, o TSE consolidou o entendimento que os prazos previstos na LC 64/1990 são aplicáveis às eleições suplementares sem qualquer flexibilização¹⁰. Assim como a eleição indireta, as suplementares têm calendário mais curto (BARRETO; GARCIA, 2020), o que, na perspectiva do órgão de cúpula da Justiça Eleitoral, não modifica o quadro. Nessa linha, o STF também decidiu, em 2015, no julgamento do Recurso Extraordinário 843.455, com repercussão geral, que a inelegibilidade decorrente do parentesco – determinada no art. 14, § 7º da CF 1988 – abrange as eleições suplementares.

Apesar da clareza dessas decisões, não há certeza de que o posicionamento se mantenha, se a futura lei regulamentadora prever a flexibilização de algum requisito. Isso porque são julgamentos de constitucionalidade calcados no “espírito da norma”, mas que não estão baseadas em determinação expressa de lei infraconstitucional.

Os PL ainda se preocupam com a possibilidade de os partidos substituírem os candidatos antes do início do processo, conforme condições expressas¹¹. O PLS 74/1991 prevê um prazo de até 48h, se ocorrer morte, renúncia ou indeferimento do registro do candidato, mas deixa em aberto a antecipação em relação à votação. Já os PL 5821/2013 e 6781/2016 exigem a substituição até 24h antes da sessão de votação. O PLS 725/2015 também o faz, mas com prazo mais rígido: até cinco dias antes.

3.1.4 Votação

Outro tema relevante é a modalidade do procedimento de votação (voto secreto ou aberto). Metade dos PL não trata do tema (1128/1988, 1938/1991, PLS 74/1991, 963/1995 e seus dois clones), sendo que eles são os mais antigos a suscitar que a questão se tornou relevante ao longo do tempo. Os outros seis, subdividem-se igualmente.

A favor do voto secreto estão: os PL 5960/2005, 1292/1999 e o PLS 725/2015. O primeiro também determina o tempo de duração da votação em seis horas e o segundo, que ele não pode ultrapassar três horas.

Em sentido inverso, os PL 5821/2013 e 7739/2017 determinam voto aberto, o que o último justifica porque “a República repudia segredos” e “[...] a possibilidade de fiscalização

¹⁰ Para o acompanhamento da trajetória da jurisprudência do TSE sobre o tema, ver: Kuntz (2011).

¹¹ Como já indicado, alguns preveem também a substituição entre o 1º e o 2º ou demais turnos.

direta de cada voto – o controle político por parte do cidadão, em instante de empoderamento pela brevidade para a ocorrência de novas eleições, não pode ser descartado” (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 7739/2017). O PL 6781/2016 está organizado em torno do processo eletrônico de votação nominal, passível de verificação, especialmente porque “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” (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 6781/2016).

A questão se mostrou sensível nas eleições indiretas subnacionais em mais de uma oportunidade, tendo chegado ao STF. Em 1994, quando a Bahia aprovou uma lei que regulamentava a eleição indireta de governador, uma das previsões era o voto aberto (nominal, em sessão pública), o que foi contestado na ADI 1057-3/BA. A argumentação era de que a CF 1988 garante, em seu art. 14, caput, o voto secreto, por isso, seria inconstitucional obrigar os deputados estaduais a expressarem publicamente o seu voto.

Até o momento, as decisões do STF foram favoráveis ao voto aberto, a começar pela tomada na ADI 1057-3/BA. Porém, elas estiveram baseadas em dois fundamentos distintos e que, a depender da determinação original da lei, redundarão em resultados diferentes.

O primeiro responde ao argumento dos autores da ADI e serviu de fundamentação para a decisão. A uma, afirma que o voto secreto determinado na CF 1988 tem como destinatário específico e exclusivo o eleitor comum, visa a sua proteção para que possa expressar livremente e de modo autêntico a sua posição, e não se aplica a integrante do Poder Legislativo nos procedimentos de votação parlamentar. A duas, pondera que “as deliberações parlamentares regem-se, ordinariamente, pelo princípio da publicidade, que traduz dogma do regime constitucional democrático. A votação pública e ostensiva nas casas legislativas constitui um dos instrumentos mais significativos do controle do poder estatal pela sociedade civil” (BRASIL. STF. ADI 1057-3/BA, p. 303). Além disso, as hipóteses que preveem voto secreto, por serem exceções, estão expressamente discriminadas na CF 1988.

O segundo traz uma resposta contingente. Ele avalia que qualquer das alternativas é possível e que cabe ao órgão legislativo decidir. De um lado, porque não considera o tema determinado na CF 1988. De outro, porque essa decisão é de estrita competência do ente federativo (do seu órgão legislativo, em termos mais exatos). Ele guiou alguns votos nessa ADI, que concordaram com o voto aberto porque essa era a previsão da lei (BRASIL. STF. ADI 1057-3/BA, p. 343-352; 374-376). Porém, a seguir o argumento, se alguma lei subnacional prever voto secreto, o STF vai aceitar a decisão.

Ele seria o fundamento em outra decisão, em 2009, no julgamento da Medida Cautelar na ADI 4298-TO, conforme o relator, caso fosse necessário apreciar a matéria. Novamente, houve questionamento de lei estadual 2.143/2009 (de Tocantins) que regulamentava a eleição indireta. A demanda era inversa: ela estabelecia voto secreto, o que foi considerado

inconstitucional pelos autores da ação. Ocorre que antes da manifestação do STF, a Assembleia Legislativa a revogou por meio da Lei 2.154/2009, que, entre outras modificações, determinou voto aberto. Na prática, o STF sequer apreciou o tema (BRASIL. STF. ADI 4298/TO – MC).

O segredo se refere a uma garantia do eleitor para o livre exercício da escolha, sem sofrer constrangimentos. No entanto, também pode fazer com que o voto se preste a “acordos obscuros” – como frisa o Ministro Peluso (BRASIL. STF. ADI 4298/TO - MC, p. 139). Em um corpo eleitoral pequeno como o do pleito indireto – 594 votos para Presidente; no máximo 94 para governador e 55 para prefeito –, esses acordos podem ser determinantes para o resultado, além de não permitir que os cidadãos conheçam e fiscalizem a escolha de seus representantes. Possivelmente por essas razões a questão seja sensível aos parlamentares, que não se furtam de contestar judicialmente a decisão legislativa, quando o seu posicionamento é vencido.

3.2 Rule application

3.2.1 Registro dos candidatos

Esse tema pode ser distinguido em três campos. O inicial divide os PL quanto à exigência de registro das candidaturas. O segundo, reservado a aqueles que o demandam, refere-se à instituição responsável por recepcionar as candidaturas. Por fim, cabe saber os requisitos a serem cumpridos para a obtenção do registro.

Apenas um dos 12 PL não estabelece explicitamente a necessidade de registro. Trata-se do 1938/1991 que não traz informação sobre o tema, assim como não o faz em todos os demais relativos a candidatos. Dentre os 11 que trazem previsão, o menos preciso deles é o PL 1128/1988, que não afirma claramente tal necessidade. Porém, o texto indica que não há candidaturas informais, pois fixou um prazo para início do cumprimento dessa exigência (a partir de oito dias antes da votação), embora não explicita junto a quem o registro precisa ser solicitado, não defina o prazo final de inscrição e tampouco relacione a documentação a ser apresentada.

No que tange à definição do Organismo Eleitoral, os 10 PL atentos ao registro se dividem em dois grupos. O primeiro, formado por seis PL, atribui toda a responsabilidade ao Congresso Nacional. São eles: 7739/2017, 963/1995 (e seus dois equivalentes), 5821/2013 e 6781/2016. O segundo, composto por quatro propostas (5960/2005 e 1292/1999 e os PLS 74/1991 e 725/2015), demanda a participação da Justiça Eleitoral, que se torna responsável por aprovar as candidaturas e informar à Mesa Diretora do Congresso Nacional.

Em relação a esse tema, pondera-se que a Justiça Eleitoral considera que não deve participar de qualquer etapa da governança eleitoral do pleito indireto. Ela o compreende como questão *interna corporis* do órgão legislativo correspondente ou, se for o caso, do colégio eleitoral.

O primeiro ponto a destacar é que essa interpretação vem de muito tempo e não tem

sofrido modificações. Reis (1999, p. 557-561) mostra que, por ocasião da eleição presidencial de 1985 – que foi realizada por colégio eleitoral –, sempre que foi demandada a decidir sobre regulamentações (*rule making*) e a dirimir disputas (*rule adjudication*), o TSE se recusou sob a alegação de que elas cabem ao órgão responsável pela eleição¹².

Conforme Miranda (2011, p. 12-14), em 2006, quando as regras que definiram a eleição indireta para governador do Tocantins foram contestadas no Tribunal Regional Eleitoral (TRE) daquele estado, ele preferiu se autoexcluir. A questão chegou ao TSE, cuja decisão foi idêntica: o legislativo tem autonomia e competência para comandar o pleito indireto¹³.

O segundo – e ainda mais importante – é que tal entendimento corrobora a visão do STF, manifestada em ADI, ao analisar leis estaduais que regulamentavam eleições indiretas para governador. Ele afirma que esta não é modalidade alternativa à eleição direta, e sim uma forma peculiar de atribuição de mandatos, comandada pelo legislativo, a ser utilizada em situações excepcionais, nas quais não é razoável atribuir tal responsabilidade a quem de direito, os cidadãos/eleitores. Por isso, interpreta que fazem parte da autonomia dos entes federativos, e que as leis que as organizam não pertencem ao Direito Eleitoral, pois versam, de fato, sobre matéria político-organizacional¹⁴. E é por causa dessa diferença radical que a eleição não tem na Justiça Eleitoral seu OE e transcorre integralmente no âmbito do parlamento, a quem compete a escolha.

Ainda que o posicionamento esteja baseado nessa concepção sobre a natureza da eleição indireta, enfatiza-se que tanto ela quanto o pleito direto atribuem mandato político e, portanto, convergem na finalidade a que se destinam. Conseqüentemente, a decisão da Justiça Eleitoral de não se envolver traz risco à governança do pleito indireto, risco este cujo combate acompanha essa justiça especializada desde a sua criação. Isso porque, se a eleição indireta é prerrogativa exclusiva do legislativo, ela será desenvolvida no âmbito partidário. Entretanto, desde sua origem, a Justiça Eleitoral tem a missão de eliminar fraudes, que são decorrentes do fato de os próprios competidores organizarem a disputa e, por isso, excluí-los totalmente da condução das eleições, entregando-a a instituição teoricamente neutra, criada especialmente para essa finalidade. Como sintetiza Guerzoni Filho (2004, p. 43), é a desconfiança em relação à política (partidária) que está na base da criação da Justiça Eleitoral, logo ela intencionalmente pretende

¹² A recusa está vinculada ao espaço de decisão da Justiça Eleitoral, pois, durante a ditadura civil-militar, quando a participação estava determinada em norma legal, ela a exerceu. Reis (1999, p. 758-759) cita dois casos: em 1966, o Ato Complementar 9 a tornou competente para verificar o cumprimento das normas legais das convenções que definiriam os candidatos a governador; em 1973, a Lei Complementar 15, determinou que o TSE deveria fixar o número de delegados das Assembleias Legislativas no colégio eleitoral responsável pela eleição presidencial do ano seguinte.

¹³ A decisão de realizar a eleição de modo indireto foi tomada pelo Poder Judiciário, a começar pela Justiça Eleitoral (depois, confirmada pelo STF). No entanto, jamais pretendeu se envolver na governança eleitoral dela, que é o ponto em discussão.

¹⁴ Essa visão contrasta com a adotada pelo artigo, que enfatiza a condição eleitoral desses processos. O STF a toma porque, assim, torna-se constitucional que estados (e municípios) elaborem essas leis, pois a CF 1988 reserva privativamente ao Congresso Nacional legislar sobre direito eleitoral.

“afastar os políticos da gestão do sistema eleitoral”.

Nesse sentido, pode-se dizer que aproximar os políticos da governança eleitoral – ou seja, dar-lhe autonomia para a promover como acharem conveniente – pode ampliar os riscos da disputa se desenvolver aquém do desejável às eleições *free and fair*. Enfim, quando promovida pelos atores diretamente interessados no resultado, sem a participação da Justiça Eleitoral, a governança eleitoral e o pleito como um todo apresentam mais possibilidades de ter sua qualidade, transparência e integridade comprometidas.

Por fim, há a questão dos requisitos para efetuar a inscrição. No grupo que promove o registro no Congresso Nacional, o PL 7739/2017 é o que traz menos elementos, pois remete a regulamentação a futuro ato da Mesa Diretora. Seguem-se os PL 963/1995 (e os equivalentes 1011/1995 e 1888/1999) que atribuem ao Diretório Nacional dos partidos a obrigatoriedade de o realizar junto à Mesa do Senado – que não é a mesma do Congresso Nacional –, no prazo de até 10 dias antes da votação. É ela quem homologa ou impugna as chapas, em razão do não cumprimento dos requisitos de elegibilidade/inelegibilidade dos candidatos ou do prazo para solicitação do registro.

Na mesma linha, mas com mais detalhamento, figura o PL 5821/2013. Ele atribui aos partidos e coligações a necessidade de registrarem as chapas junto à Mesa do Congresso Nacional no prazo de até 10 dias após a convocação da eleição, ou seja, até 18 dias antes da votação. Ele também determina um conjunto de documentos que precisam constar do pedido, como cópia da ata da convenção (ou atas, se for coligação) e documentos do(s) candidato(s): (1) autorização por escrito; (2) prova de filiação partidária; (3) declaração assinada de bens; (4) cópia do título de eleitor; (5) Certidão de Quitação Eleitoral; (6) certidões criminais, fornecidas pelas justiças Eleitoral, Federal e Estadual.

Ele também fixa o rito a ser seguido pela Mesa na condição de OE: (1) publicar em até 48h, no Diário do Congresso Nacional, a relação dos requerimentos recebidos, (2) o que abre período de 48h para que outros o(s) conteste(m); (3) deliberar sobre os pedidos (e eventuais contestações) em até três dias após o cumprimento das 48h previstas para recurso; (4) publicar no Diário do Congresso Nacional os pedidos deferidos. O PL silencia somente acerca da possibilidade, dos procedimentos e dos prazos para contestar o indeferimento do registro.

O PL 6781/2016 também prevê que as candidaturas devem ser definidas em convenção, convocada pelo Diretório Nacional, embora não fixe prazo para tal. Após, o partido deve requerer o registro à Mesa do Congresso Nacional, em até cinco dias antes da sessão de votação, o qual deve ser acompanhado de vários documentos. Estes são os mesmos previstos no PL 5821/2013, com uma flexibilização: é exigido o título eleitoral ou a Certidão de Quitação Eleitoral, bem como há a especificação de que as certidões criminais incluem as justiças Federal e Estadual de 1ª e 2ª instâncias.

No grupo que atribui a responsabilidade à Justiça Eleitoral, está o PL 5960/2005, que

exige que as chapas sejam registradas no TSE, em até três dias úteis antes da sessão de votação, e determina que este comunique o fato ao Congresso Nacional. Ele não especifica se cabe ao TSE aprovar o registro, mas a expressão “comunicar o fato” parece indicar que não lhe cabe atividade decisória, sim mera função burocrática. Como o PL também é omissivo quanto aos requisitos a serem cumpridos pelos candidatos, há larga imprecisão sobre o papel da Justiça Eleitoral. Entretanto, o fato de o atribuir ao TSE não deve ser gratuito e evoca preferência para que o controle não fique exclusivamente com o Congresso.

O PLS 74/1991 concorda com a proposição do anterior, é mais claro do que ele, embora não muito. Exige que os partidos definam os candidatos (e eventuais coligações) no prazo de cinco dias após a confirmação da realização da eleição indireta (25 dias antes da votação) e estabelece o prazo de até outros cinco dias para que os partidos solicitem o registro junto ao TSE. Porém, é omissivo sobre as atribuições do TSE após receber o pedido. Pode-se supor que cabe verificar o cumprimento das exigências – filiação do candidato, legalidade da convenção e da eventual coligação, que são os requisitos que estabelece. Entretanto, silencia sobre quem teria poderes para decidir, em grau de recurso, no caso de não homologação.

O PLS 725/2015 propõe rito semelhante, mas mais preciso em termos de tarefas e de prazos: os partidos devem registrar as chapas junto ao TSE, no máximo 15 dias antes da votação; este decidirá, em cinco dias, sobre os pedidos e encaminhará ao Congresso Nacional a relação dos candidatos com registro deferido. O do PL 1292/1999 é bastante semelhante, diferenciando-se no prazo oferecido aos partidos para realizarem a convenção (20 dias antes da votação), encaminharem o registro (15 dias antes), assim como para o TSE deliberar sobre os pedidos e comunicar ao Congresso Nacional (até três dias antes). Aliás, ele é quem mais amplia a participação do TSE, pois o Presidente do órgão tem assento na Mesa dos trabalhos¹⁵. Não há especificação do papel que ele vai desempenhar na sessão: se atuará na solução de adjudicações, exercerá a função de escrutinador, atestará a validade dos procedimentos ou se é presença apenas simbólica.

3.2.2 Convocação da sessão de votação

A determinação constitucional é realizar a eleição 30 dias após a confirmação da última vaga. Obviamente, a CF 1988 quer indicar votação, seguindo-se apuração e proclamação dos resultados. Entretanto, alguns PL se preocupam em especificar prazos, seja para que haja a convocação dessa sessão após confirmada a última vaga, seja para fixar um período de antecipação que ela deve guardar em relação à sessão, o que garante mais previsibilidade ao processo eleitoral, assim como estabelece um horizonte temporal mais delimitado para as

¹⁵ Outra característica o distingue: é o único que também regulamenta a eleição indireta de governadores e prefeitos. A justificativa é considerar a matéria eleitoral e, conseqüentemente, prerrogativa exclusiva do Congresso Nacional, conforme a CF 1988.

negociações políticas que envolvem tal escolha. Contudo, em condições normais, a data da sessão já é conhecida de todos.

O PL 5821/2013 prevê que a convocação se dê em 48h após a confirmação da última vaga, exige data e horário definidos para a sessão e reforça a necessidade de respeitar o intervalo de até 30 dias determinado pela CF 1988. Assim, não a cumpre, visto que o termo “até” permite que ela ocorra em menos tempo.

Em relação à antecedência da convocação, como de hábito, as propostas são divergentes: o PL 1938/1991 a exige com 10 dias de antecipação; o PLS 74/1991 atenta que, se o prazo de 30 dias coincidir com recesso parlamentar, deve ocorrer convocação extraordinária com cinco dias. Já o PL 1292/1999 e o PLS 725/2015 fixam o horário de início da sessão: um às 14h e o outro, às 9h.

Há a preocupação de três propostas – PL 5960/2005 e PLS 74/1991 e 725/2015 – em relação ao quórum necessário para o início da votação, mas nenhuma referência à necessidade dele para a abertura da sessão. A omissão permite supor que a sessão pode ser aberta sem o quórum, mas que ele deve ser observado para começar a votação.

O PL 5960/2005 também exige a participação da maioria dos congressistas para que a votação seja válida. Os demais são omissos, possivelmente porque consideram desnecessária essa especificação, seja pela prevalência das regras regimentais para a instalação das sessões, seja porque avaliam que, ao exigir a maioria absoluta dos votos, a fórmula eleitoral traga implícito esse quórum.

Há, ainda, previsões sobre o caráter da sessão. O PL 963/1995 (e seus sucedâneos) estabelecem votação nominal, realizada em sessão pública. Os PL 5821/2013 e 6781/2016, mais o PLS 725/2015, frisam que a sessão deve ser exclusiva, sendo vedada a inclusão de outros temas e a promoção concomitante de reuniões de comissões.

3.2.3 Uso da tribuna

Outro elemento que mereceu atenção de três PL diz respeito à possibilidade de os candidatos utilizarem a tribuna, antes do início da votação, para se apresentarem. Os outros, ao serem omissos, não impedem que isso ocorra, mas deixam à deliberação da Presidência da sessão ou do plenário.

O PL 1292/1999 prevê que os candidatos possam utilizá-la por, no máximo, 10 minutos. O 5821/2013 amplia o prazo para 20 minutos. O PLS 725/2015 distingue o tempo disponível conforme a condição do partido do candidato a Presidente: 20 minutos, se ele tiver representação no Congresso Nacional e houver obtido, na última eleição para a Câmara, o apoio de, no mínimo, 5% dos votos válidos em pelo menos um terço dos estados, com um mínimo de 2% em cada um. Se houver coligação, torna-se possível somar o desempenho dos partidos que a compõem. Não cumpridos esses requisitos, o tempo é de cinco minutos. Ele ainda determina

que a ordem de acesso à tribuna seja estabelecida por sorteio e que não haja previsão de apartes.

3.3 Rule adjudication

No que tange às controvérsias que esse processo eleitoral vai gerar, chama a atenção que nenhum dos PL tenha atentado à questão e, por isso, não indique quem é a responsável por deliberar sobre disputas em torno da legalidade de procedimentos do OE ou dos competidores. Tampouco há a preocupação de explicitar que a validade da eleição precisa ser confirmada por alguma autoridade.

No máximo, o que alguns PL fixam – como foi visto – é o procedimento para o registro das candidaturas. A princípio, essa é uma questão administrativa, embora pertença ao controle do processo eleitoral (OLIVEIRA, 2009) e possa se converter em controvérsia a ser solucionada pelo OE (ou mesmo o Poder Judiciário). Portanto, ela pode ser considerada parte do *rule adjudication*.

No que tange às situações que já nascem como controvérsias entre as partes e que podem se repetir na eleição indireta – como denúncia de abuso de poder econômico, propaganda indevida, constrangimento a eleitores etc. –, há um silêncio eloquente dos PL. E ele surpreende, visto que uma disputa tão relevante ao interesse geral e aos grupos políticos, em particular, dificilmente deixará de ser judicializada, caso surjam discordâncias – e é quase inevitável que elas apareçam. Mas não é da judicialização que se está tratando, e sim da instituição que vai exercer primeiro o *rule adjudication*, isto é, que se tornará o desaguadouro para a apreciação inicial dessas querelas e que as possa decidir com rapidez para que não afetem o andamento do processo eleitoral, a confirmação do resultado e/ou a posse dos eleitos.

Pela omissão, resta em aberto se esse papel – em que amplitude, a partir de quais procedimentos e com qual competência decisória – será desempenhado pela Mesa do Congresso Nacional que, a exemplo do que ocorre com a Justiça Eleitoral nas disputas diretas, acumularia as funções administrativas e jurisdicionais do pleito. Ou se ele caberá ao Judiciário e, nesse caso, ao TSE ou já diretamente ao STF. Ou, ainda, se o Judiciário não vai as considerar como questão *interna corporis* e se eximir de decidir sobre as que venham a ser a ele apresentadas.

4 Conclusão

O artigo procurou analisar as propostas de arranjo institucional da eleição indireta presidencial, prevista pelo art. 81, § 1º da CF 1988. A opção foi apreciar o que preveem os 12 PL apresentados desde 1988, tendo como guia a noção de governança eleitoral.

Como essa regulamentação não existe, trata-se de um inventário de possibilidades. Por mais que se tenha procurado identificar os pontos para os quais eles mais atentaram e as tendências predominantes, não há certeza de que a futura lei os confirme. Por outro lado, como há um marco constitucional, é possível dispensar algumas propostas, pois, ainda que venham a

ser aprovadas, dificilmente superarão uma ADI. Desse modo, não se trata de levantamento simplesmente especulativo, sim de trabalho com a expectativa do que mais provavelmente pode vir a ser o regramento dessa eleição.

No *rule making*, verifica-se a tendência de que ela seja realizada pelo Congresso Nacional, em sessão unicameral, na qual deputados e senadores terão direito a voto único e igual, atuando, na prática, em um único corpo formado por 594 eleitores. A eleição será distinta de todos os procedimentos que compõem as deliberações do parlamento, pois nenhum unifica as duas casas legislativas, ainda que alguns prevejam sessões conjuntas.

Há a expectativa de que sejam reproduzidas regras válidas para a eleição presidencial direta. A fórmula eleitoral é um caso: será escolhida a chapa (Presidente e Vice) que obtenha a maioria absoluta dos votos válidos dos congressistas, descontados, por conseguinte, abstenções, votos nulos e em branco. Caso isso não ocorra, um 2º turno será realizado imediatamente (ou tão imediatamente quanto possível), com a participação dos dois candidatos mais votados, novamente sendo contabilizados somente os votos válidos. Como o universo de eleitores é relativamente pequeno, em qualquer hipótese de empate, a regra de decisão tende a ser a idade mais elevada do candidato a Presidente, cabeça de chapa.

No que tange a quem pode concorrer, a perspectiva também é repetir o padrão válido em pleitos ordinários: apenas candidatos filiados e inscritos por partido são aceitos, muito provavelmente sendo exigida definição por convenção – embora venha a ser possível permitir decisão do Diretório Nacional –, inclusive para aprovar eventual coligação com outra(s) legenda(s).

As mesmas condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade aplicadas às disputas diretas devem ser exigidas dos pretendentes à eleição indireta. Há decisão do STF com esse teor para eleições parlamentares de entes federativos. Mas há margem para flexibilizações, diante do caráter incerto da convocação do pleito e do curto prazo para a realização (30 dias). A principal reivindicação é que não seja obrigatório o prazo de desincompatibilização. Porém, ainda que aprovadas, tais flexibilizações terão de ser confirmadas pelo Poder Judiciário.

De igual forma, os PL se distinguem sobre o modo de exercício do voto. Alguns optam pelo voto aberto, outros pelo secreto. Essa não é uma questão menor, pois a forma como o congressista é obrigado a manifestar sua escolha tem potencial para influenciar/alterar a opção realizada. Pode-se especular que a votação será aberta, seja porque votações secretas são muito raras no processo legislativo, seja porque a pressão social (e eventual decisão do STF, se repetir precedentes) deve exigir o caráter público.

No terreno do *rule application*, a eleição indireta não exige nem de perto o esforço logístico associado ao pleito direto: os PL não se preocupam com distribuição de urnas, treinamento de mesários, identificação do eleitor, procedimentos para apuração etc., os quais vão obedecer aos procedimentos padrão do parlamento, comandados pela Mesa do Congresso

Nacional. Mas algumas exigências se mantêm: as chapas precisarão ser registradas junto a algum OE e as propostas se dividem em atribuir também essa tarefa à Mesa ou deixá-la ao TSE, a exemplo do que ocorre na eleição direta. Ressalva-se que, historicamente, a Justiça Eleitoral tem se mostrado refratária a exercer voluntariamente tarefas da governança eleitoral em pleitos indiretos.

Observou-se, ainda, que o *rule adjudication* é negligenciado. A omissão não é pequena, pois o advento de controvérsias é certo e a experiência dos processos eleitorais ordinários mostra a crescente relevância da solução desses conflitos, da definição precisa da autoridade eleitoral responsável, bem como de procedimentos e prazos a serem seguidos pelos atores.

Por derradeiro, pode ser a repetição de cantiga já suficientemente conhecida e bastante entoada, mas, nem por isso, menos importante: se a determinação do art. 81, § 1º da CF 1988 se mantiver, e não vier a ser alterada por uma Proposta de Emenda Constitucional ou por decisão do STF, sua regulamentação é necessária e está há muito atrasada. Algum dia, essa eleição pode se tornar realidade, talvez de modo surpreendente e imprevisto, certamente urgente e em circunstâncias que podem ser muito graves. Se não houver um desenho institucional que a discipline, dê previsibilidade e forneça garantias à sociedade, aos competidores e indique quem é o OE e suas capacidades, o quadro vai se tornar ainda mais agudo, complexo e incerto. Assim, é melhor prevenir agora, pois, quando a necessidade se concretizar, remediar poderá ser inviável.

Referências

BARRETO, Alvaro Augusto de Borba; GARCIA, Bruno Souza. Eleição suplementar: em busca do elo perdido. **Revista do TRE-RS**, Porto Alegre, a. 25, n. 49, p. 45-75, jul./dez. 2020.

BRANDÃO, Rodrigo. Regime jurídico das eleições indiretas para presidente. **Jota**, jun. 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/especiais/regime-juridico-das-eleicoes-indiretas-para-presidente-03062017>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 14 abr. 2021.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional n.1, de 17 de outubro de 1969.**

Disponível

em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Propostas Legislativas.** 2021. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7739/2017.** Dispõe sobre as eleições, pelo Congresso Nacional, para Presidente e Vice-Presidente da República, na forma do § 1º do art. 81 da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2139477>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6781/2016.** 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. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2121958>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5821/2013.** Regulamenta o § 1º do art. 81 da Constituição Federal, que prevê a realização de eleição indireta para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, em caso de vaga nos últimos dois anos do período presidencial. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/581960>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5960/2005.** 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. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/301668>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1888/1999.** Dispõe sobre a eleição presidencial motivada por vacância, nos termos do art. 81, § 1º da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/17358>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1292/1999.** 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. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/16527>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1011/1995.** Dispõe sobre a eleição presidencial motivada por Vacância, nos termos do artigo 81, parágrafo primeiro, da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/185925>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 963/1995.** Dispõe sobre a eleição presidencial motivada por Vacância, nos termos do artigo 81, parágrafo primeiro, da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/185180>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2893/1992 (PLS 74/1991).** Dispõe sobre a eleição de Presidente e Vice-Presidente da República pelo Congresso Nacional e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1992. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/18780>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1938/1991.** Dispõe sobre a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República, no caso de Vacância dos dois cargos, regulamentando o artigo 81, parágrafo primeiro, da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 1991. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/197903>.

Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1128/1988**. Disciplina a eleição do Presidente da República pelo congresso nacional. (Artigo 81, parágrafos primeiro e segundo da constituição). Brasília: Câmara dos Deputados, 1988. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/187785>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Atividade legislativa**. 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 74/1991**. Dispõe sobre a eleição de Presidente e Vice-Presidente da República pelo congresso nacional e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1991. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1250>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 725/2015**. Dispõe sobre a eleição, pelo Congresso Nacional, do Presidente e do Vice-Presidente da República, na hipótese do art. 81, § 1º, da Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123965>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno).. **ADI 4.298/TO**. Medida Cautelar. Relator: Ministro Cezar Peluso, 7 de Outubro de 2009. Brasília, DF: STF, 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606294&pgI=1&pgF=10000>. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 1.057-3/BA**. Dupla Vacância – mandato residual – competência político [...]. Relator: Ministro Celso de Mello, 20 de Abril de 1994. Brasília: DF: STF, 1994. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346795>. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 843.455**. Constitucional. Eleitoral. Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Prefeito afastado por decisão do TRE. Recorrente: Márcia Helena do Carmo Cândido. Recorrida: Coligação por amor e respeito a Goiatuba. Relator: Min. Teori Zavascki, 7 de outubro de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10088803>. Acesso em: 14 abr. 2021.

FERRAZ JÚNIOR, Vitor Emanuel Marchetti. **Poder Judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais**. 2008. 233f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Departamento de Ciências Políticas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

GUERZONI FILHO, Gilberto. A Justiça Eleitoral no Brasil: a desconfiança como elemento fundamental de nosso sistema eleitoral. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 41, n. 161, p. 39-45, jan./mar. 2004.

JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. 2. ed.. Salvador: JusPodium, 2017. 736 p.

KUNTZ, Jamile Ton. Eleições suplementares e desincompatibilização: a tentativa jurisprudencial de compatibilizar os institutos. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**, Belo Horizonte, v. 3, n. 4, p. 73-92, jan./jun. 2011.

MACEDO, Eliane Harzheim; SOARES, Rafael Morgental. O procedimento do registro de candidaturas no paradigma do processo eleitoral democrático: atividade administrativa ou jurisdicional? **Revista Populus**, Salvador, n. 1, p. 239-265, set. 2015.

MIRANDA, Ricardo Nunes de. A eleição indireta para Presidente da República. **Textos para discussão**. Brasília: Senado Federal, n. 91, 2011. 56 p.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The comparative study of electoral governance - introduction. **International Political Science Review**, [S.l.], v. 23, n. 1, p. 5-27, 2002.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno. **O sistema jurisdicional de controle das eleições: virtudes e vícios do modelo constitucional brasileiro de apuração da verdade eleitoral**. 2009. 118f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2009.

REIS, Palhares Moreira. **As eleições indiretas no Brasil**. Recife: UFPe, 1999. 676 p.

SALES, José Edvaldo Pereira. Incursões sobre eleições indiretas no Brasil. **Âmbito Jurídico**. 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-162/incursoes-sobre-eleicoes-indiretas-no-brasil/>. Acesso em: 15 abr. 2021.

Artigo recebido em: 2021-09-23

Artigo aceito em: 2021-09-13