



REGULACIÓN DE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL INDIRECTA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO BRASILEÑO: SITUACIONES SIN RESOLUCIÓN, PROPOSICIONES Y DESAFÍOS

Alvaro Augusto de Borba Barreto¹

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/electores, de la no participación del Tribunal Electoral 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 Introducción

La Constitución Federal de 1988 (CF de 1988) determina, en su art. 81, § 1º, que en caso de ausencia definitiva del Presidente y el Vicepresidente de la República, cuando resten menos de dos años de mandato, corresponde al Congreso Nacional elegir a los nuevos titulares dentro de los 30 días posteriores a la apertura de la última vacante. El texto no contiene más determinaciones, más allá de disponer que esta elección se realizará en la forma establecida por ley. El § 2º del mismo artículo aclara que los elegidos completarán el mandato original.

Esta norma que determina la elección indirecta por parte del congreso, sin la participación del conjunto de los electores, en las condiciones excepcionales que establece, no es una innovación de la CF de 1988, sino la continuidad de una tradición. Las constituciones de 1934 (art. 52, §§ 3º-4º) y de 1946 (art. 79, § 2º) también lo hicieron y de manera muy similar².

La diferencia con el ordenamiento jurídico actual es que este no establece muchas especificaciones, en contraposición a la Constitución de 1934, o que la ley reglamentaria aún no ha sido promulgada, a diferencia de lo que sucedió con la de 1946, durante cuya vigencia se elaboraron dos normas (leyes 1.395/1951 y 4.321/1964). En consecuencia, esta elección se puede volver una demanda urgente para la que no hay una respuesta válida, lo que promueve un

¹ Doctor en Historia. Profesor del programa de posgrado en ciencias políticas de la Universidad Federal de Pelotas

² Esta previsión está presente en todas las constituciones desde 1934, incluidas las establecidas por regímenes dictatoriales – 1937 (art. 78), 1967 (art. 81) y en la Enmienda Constitucional 1/1969 (art. 79). Sin embargo, en éstas, el carácter indirecto no difería del que regía para la elección ordinaria de Presidente. Otra diferencia es que, en las constituciones de 1934 y 1937, la vacancia era simple, ya que no había Vicepresidente (BRASIL. Const. de 1934; Const. de 1937; Const. de 1967; EC 1/1969).

escenario que genera inseguridad jurídica e incertidumbre política sobre la gobernanza y la dinámica en la que se desarrollará la disputa. Como resume Miranda (2011, pág. 22), «el tema es polémico, difícil de tratar, pero corresponde a un grave vacío en la regulación de la vida nacional que, a futuro, podría generar situaciones de estancamiento político».

El hecho de que hasta hoy esta elección no haya sido necesaria reduce el peso de la omisión, pero no lo elimina, ya que el riesgo ha sido más concreto de lo que se puede imaginar: en tres períodos presidenciales el titular perdió su cargo³, el vicepresidente asumió de forma permanente⁴ y, si por alguna razón en el último bienio este dejaba el cargo, el sucesor tendría que haber sido elegido por el Congreso Nacional. De hecho, la CF de 1988 ya entró en vigor bajo este riesgo.

El artículo se fundamenta en la dificultad de saber cómo promover la elección presidencial indirecta, debido a los pocos elementos que aporta el texto constitucional de 1988 y la ausencia de una ley reglamentaria. Sin embargo, al no existir la reglamentación, se recurre a promover el inventario de arreglos institucionales propuestos por Proyectos de Ley (PL) que, desde 1988, buscan cumplir la determinación constitucional.

El concepto de gobernanza electoral se utiliza como guía analítica. A pesar de ser ideado para elecciones directas, comprende una división del proceso electoral en tres ámbitos distintos, pero interconectados – *rule making*, *rule application* y *rule adjudication* –, que se pueden aplicar a la contienda indirecta. Además, tiene la ventaja de permitir identificar las instituciones y los agentes responsables por estas tareas, así como comprender la complejidad de las reglas y procedimientos que componen una elección. De esta manera, ofrece una mirada centrada en el conjunto del arreglo institucional y, al mismo tiempo, en las pequeñas determinaciones que marcan la diferencia en la dinámica de la elección.

Este artículo está estructurado en dos secciones, además de esta introducción y la conclusión. La primera presenta de forma sucinta el concepto de gobernanza electoral, a los fines de servir a la siguiente sección en la que se analizan las propuestas de regulación de la elección.

2 Gobernanza electoral

Para Mozaffar y Schedler (2002, pág. 7, traducción del autor), la gobernanza electoral abarca «un gran número de actividades que crean y mantienen el vasto marco institucional dentro del cual se lleva a cabo la votación y la competencia política». Ferraz Júnior (2008, pág. 22) la conceptualiza como «el conjunto de reglas e instituciones que definen la competencia político-electoral».

Las actividades que la componen se distinguen en tres niveles o dimensiones: *rule*

³ Una vez por muerte (Tancredo Neves) y dos por procesos de destitución (Fernando Collor y Dilma Rousseff).

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

making (formulación de las reglas), *rule application* (administración de las reglas) y *rule adjudication* (adjudicación de conflictos en torno a las reglas).

El *rule making* tiene lugar antes de la elección y abarca la elaboración de normas que rigen el proceso electoral, incluyendo la organización de la gobernanza electoral:

[...] sería la elección y definición de las reglas básicas del juego electoral. Es en este nivel de gobernanza electoral que se definen, por ejemplo, la fórmula electoral, los distritos electorales, la magnitud de las elecciones, las fechas en que se realizarán y otras cuestiones legales, que proporcionan a los competidores seguridad sobre cómo se desarrollará el juego. Es aquí donde también se definen algunas reglas que reciben poca atención de la literatura política, como las reglas de (in)elegibilidad y la organización de los órganos responsables de la administración de las elecciones (FERRAZ JÚNIOR, 2008, pág. 23).

Normalmente, el *rule making* está presente en la Constitución. También se encuentra o se complementa en la legislación infraconstitucional y, en este caso, su formulación suele corresponder al Poder Legislativo. En Brasil, de conformidad con el art. 22, I, de la CF de 1988, esta corresponde a la Unión o Estado Nacional. El art. 62, § 1º, I, impide al Presidente de la República elaborar reglas electorales, prohibiendo expresamente la edición de Decreto Provisional sobre la materia (BRASIL. CF de 1988), por lo que es prerrogativa exclusiva del parlamento⁵.

Por este motivo, la regulación del art. 81, § 1º, exigida por la Constitución, corresponde al Congreso Nacional. La CF de 1988 establece solo las condiciones necesarias para convocar a esta elección (doble vacante en la Presidencia, en los dos últimos años del mandato), indica la responsabilidad por la elección (Congreso Nacional) y el plazo para su realización (30 días posteriores a la confirmación de la última vacante).

El *rule application* implica la «implementación y gestión del juego electoral» (FERRAZ JÚNIOR, 2008, pág. 23) y comprende la ejecución de la elección propiamente dicha. Este engloba procedimientos que anteceden a la votación, tales como acreditación de los electores y registro de los candidatos, supervisión de la propaganda electoral, distribución de los centros electorales, capacitación de los miembros de las mesas e instalación de las urnas, pasando por la recepción, cómputo de los votos, publicación de los resultados y, por último, llegan al nombramiento de los elegidos. En un sufragio indirecto, esta logística es más sencilla, pero no inexistente, como se puede intuir⁶.

El responsable de llevar a cabo estas tareas se denomina Órgano Electoral (OE), y puede corresponder a una única institución – como ocurre en Brasil, por medio de la Justicia

⁵ En la práctica, la Justicia Electoral participa en la formulación de las reglas, por medio de sus facultades normativas y consultivas. Y también el Supremo Tribunal Federal (STF), en la decisión sobre la constitucionalidad de las normas.

⁶ La toma de posesión no suele formar parte del proceso electoral que, en el caso brasileño, finaliza con el nombramiento. Por este motivo, no será tenida en cuenta en el artículo, más allá que los PL analizados la reglamenten.

Electoral – o estar fraccionada en dos, una encargada de la acreditación de los electores y la administración del padrón electoral, y otra de las tareas de preparación, realización de la recepción y escrutinio de los votos.

El *rule adjudication* comprende la solución de pleitos entre los competidores. Este tiene lugar antes, durante y después de la votación. De acuerdo con Oliveira (2009, pág. 22-23), es aún más amplio, ya que implica que el órgano responsable puede actuar sin necesidad de ser provocado, motivado por la obligación de ejercer el control y certificar la validez del proceso electoral. Esto ocurre, por ejemplo, cuando la Justicia Electoral rechaza la solicitud de inscripción: al no existir conflicto entre las partes, la acción se acerca a la jurisdicción voluntaria, más allá que en la literatura se divide entre quienes la consideran una cuestión administrativa o jurisdiccional (MACEDO; SOARES, 2015). En referencia al tema, Jorge; Liberato; Rodrigues (2017, pág. 227) señalan que « [...] la Justicia Electoral ejerce funciones [de control] con características tan peculiares que la encuadrarían en una especie monotípica».

3 Las propuestas de regulación del art. 81, § 1º, de la CF de 1988

El hecho de que a la fecha no se haya promulgado la ley que regula la elección presidencial indirecta, no significa que los parlamentarios hayan permanecido indiferentes al tema o que no haya propuestas en trámite.

De acuerdo con el relevamiento realizado, desde 1988 se presentaron al menos 12 PL⁷ con este fin, diez de ellos provenientes de la Cámara de Diputados⁸ y dos del Senado Federal, como se resume en el Cuadro 1. Para llegar a este resultado, se realizó la búsqueda en los sitios web de ambas cámaras, en la sección relacionada con la actividad/propuesta legislativa, con el filtro «PL» (en la Cámara de Diputados) o «Proyecto de Ley Ordinaria» (en el Senado). Se utilizaron las palabras clave: «artículo 81», más «elección presidencial», «elección indirecta» (y sus respectivos plurales). A continuación, se verificó si los resultados obtenidos correspondían al tema investigado.

⁷ Identifica el conjunto de iniciativas o aquellas provenientes de la Cámara, según sea el caso. Cuando se hace referencia específica a las que tienen su origen en el Senado, se adopta la sigla PLS (Proyecto Legislativo del Senado).

⁸ En la práctica, son ocho propuestas diferentes, ya que los PL 1011/1995 y 1888/1999 son iguales al 963/1995.

Cuadro 1 – PL que regulan el art. 81, § 1º, de la CF de 1988, en el Congreso Nacional (1988-2021)

PL	Autor	Partido/Estado	Situación
1128/1988	Jorge Arbage	PDS/BA	Archivado
1938/1991	Mavíael Cavalcanti	PRN/PE	Archivado
PLS 74/91*	Mansueto de Lavor	PMDB/PE	Listo para incluir en el orden del día del pleno
963/1995	Sérgio Barradas Carneiro	PDT/BA	Archivado
1011/1995	Freire Júnior	PMDB/TO	Archivado
1292/1999	Nicias Ribeiro	PSDB/PA	Listo para incluir en el orden del día del pleno
1888/1999	Freire Júnior	PMDB/TO	Se tramita como adjunto
5960/2005	Marcos Abramo	PFL/SP	Se tramita como adjunto
5821/2013	Comisión Mixta destinada a consolidar la legislación federal y regular las disposiciones de la CF		Listo para incluir en el orden del día del pleno
PLS 725/2015	Ronaldo Caiado	DEM/GO	En trámite
6781/2016	Marcos Rogério	DEM/RO	Se tramita como adjunto
7739/2017	Pedro Cunha Lima	PSDB/PB	Se tramita como adjunto

Fuente: BRASIL. CÁMARA DE DIPUTADOS, 2021; BRASIL. SENADO FEDERAL, 2021

Nota: * Se tramita en la Cámara de Diputados como PL 2893/1992

Ningún PL ha tenido éxito: cuatro se encuentran archivados y ocho aún están en trámite (algunos hace más de dos décadas). Solo el PLS 74/1991 fue aprobado en la Cámara en que se propuso (Senado) y, desde entonces, se encuentra en la Cámara de Diputados. Los otros siete se mantienen en su lugar original: uno en el Senado (PLS 725/2015) y los demás en la Cámara de Diputados.

Cuatro se tramitan como adjuntos al PL 1292/1999, que se encuentra «listo para incluir en el orden del día del pleno». Los citados PLS 74/1991 y PL 5821/2013 también figuran en esta situación, pero no hay motivos para el optimismo: se encuentran en esta condición desde hace mucho tiempo. Además, si alguno se aprueba, habrá que tramitarlo en la otra cámara, incluido el PLS 74/1991, cuyo texto aprobado en el Senado ya sufrió modificaciones.

3.1 Rule making

3.1.1 Fórmula electoral

La CF de 1988 no se pronuncia respecto a la fórmula electoral a adoptar. Todos los proyectos establecen la mayoría absoluta. El único que puede generar alguna duda es el 1938/1991, que estipula «la mayoría de los miembros del Congreso Nacional», pero se refiere a la «absoluta», ya que en la justificación esclarece que ésta es necesaria para ganar en la 1ª vuelta.

Sin embargo, estos presentan divergencia en lo que se refiere a la base de cálculo. Cinco de ellos – PL 5960/2005, 5821/2013 y 6781/2016, más los PLS 74/1991 y 725/2015 – la vinculan a los votos válidos, lo que sigue el modelo de la elección directa. Por lo tanto, las

abstenciones, los votos nulos y en blanco quedan excluidos de la definición del ganador de la disputa.

Los demás crean su propia fórmula electoral, aunque difieren en cuál sería. Tres PL – 963/1995 y sus dos «gemelos» – intencionalmente o por imprecisión, citan «la mayoría de los votos», lo que lleva a suponer que el ganador deberá obtener la mayoría absoluta de los atribuidos y considera a los nulos como parte del cómputo. Sin embargo, hay margen para considerar que los votos requeridos corresponden al conjunto de electores, de manera que también se contaría la abstención.

El PL 1938/1991 que habla «de los miembros del Congreso Nacional», y el 1202/1999 que cita a «los congresistas», son más claros al indicar que el cómputo debe hacerse a partir del total de parlamentarios. No puede decirse lo mismo del 1128/1988, que lo exige del «pleno», lo que puede corresponder tanto a los presentes como a los parlamentarios.

Hay espacio para propuestas más insólitas, como la del PL 7739/2017, que lo exige en cada cámara, sin contar los votos en blanco. Al citar solo los votos blancos, es ambiguo, ya que los nulos deben ser contabilizados, ¿o asume que la nulidad los excluye tanto de cualquier cálculo que ni siquiera necesitan ser mencionados? De cualquier manera, establece que la base corresponde a los votos emitidos, sin considerar las abstenciones.

El PL 1938/1991, el único que separa las elecciones de Presidente y de Vicepresidente, trae otra divergencia. De esta manera, hace posible que un grupo elija al titular y otro, al Vicepresidente. Este era el modelo vigente en la Constitución de 1946, pero está en contradicción con lo que determina la CF de 1988, en el art. 77, § 1º, que vincula ambos cargos.

Un segundo elemento es la posibilidad de que ningún candidato alcance la mayoría absoluta, siendo necesario, por lo tanto, realizar nuevas votaciones. Nuevamente, existen divergencias: 11 de los 12 PL siguen el modelo de las elecciones directas y determinan que la 2ª vuelta se dispute entre los dos candidatos más votados.

Sin embargo, el PL 6781/2016 opta por un modelo propio, según el cual solo se elimina el menos votado. A esta regla se añade la permanencia de la mayoría absoluta de los votos válidos, lo que hace posible la realización de varias vueltas de votación, siempre con la eliminación del menos votado, hasta que queden dos candidatos. El PLS 74/1991 también prevé más de una 2ª votación, pero solo en caso de empate, ya que no admite criterio de desempate para esta situación y requiere una decisión únicamente por votación.

Ciertos PL que no son claros en relación a la mayoría exigida en 1ª vuelta, pasan a detallar el nivel de la 2ª vuelta resaltando que basta con obtener mayoría simple, como el 1938/1991, el 963/1995 (y sus sustitutos). Otros repiten la orientación del art. 77, § 3º de la CF de 1988, y requieren «la mayoría de los votos válidos», como en el caso del PLS 725/2015 y los PL 6781/2016 y 5821/2013. Los otros cinco no hacen mención, muy probablemente porque consideran que, en la práctica, no se distinguen mayoría simple o absoluta, si la disputa es entre

dos contrincantes.

Otra divergencia corresponde al plazo para la celebración de la 2ª vuelta. El PLS 74/1991 lo establece en cinco días y el PL 7739/2017 en hasta 24 horas. O bien, optan por la disposición expresa, como los casos del PL 963/1995 (más sus sustitutos) y el PL 5821/2013, que determinan la nueva votación inmediatamente después de la proclamación del resultado de la 1ª, y del PLS 725/2015, dos horas después. Los restantes, al no hacer referencia, llevan a deducir que están de acuerdo con la votación secuencial.

Esto puede parecer un detalle legal, pero puede tener un impacto político significativo. Un intervalo mayor entre la 1ª y la 2ª vuelta aumenta el período de incertidumbre, a la vez que el contexto de realización de la elección indirecta y la espera de 30 días para el resultado pueden ser muy difíciles, en los que la necesidad de una solución acaba siendo más relevante que la alternativa elegida. Así mismo, un intervalo mayor abre más posibilidades de negociación entre grupos con miras a definir los elegidos. La posibilidad de negociaciones en sí no es un problema, pero sí lo son las circunstancias en las que pueden tener lugar y los términos para obtener apoyo.

Algunos proyectos también se ocupan de las reglas de decisión en caso de empate. El PLS 74/1991 y el PL 7739/2017 establecen que, en este caso, para definir a los participantes de la 2ª vuelta, prevalece el competidor de mayor edad. Por su parte, el PL 5821/2013 establece este criterio como base para definir tanto a los participantes de la 2ª vuelta como al ganador. Este también es el caso del PL 6781/2016, pero añade este criterio a su particular modelo en el que, en cada vuelta, se excluye al menos votado.

Aún en este punto, existe quien prevea la posibilidad de convocar al candidato que quedó en 3º lugar, lo que ocurriría si, antes de la 2º vuelta, se produce la muerte, retiro o impedimento de alguno de los dos candidatos más votados. Este es el caso de los PL 5821/2013, 7739/2017 y del 6781/2016, pero como este prevé la realización de más de dos vueltas, la convocatoria puede ocurrir en cualquiera de ellas.

3.1.2 Elector

El art. 81, § 1º, de la CF de 1988, determina que la elección indirecta debe ser realizada por el Congreso Nacional. Aparentemente, la aseveración es clara y no hay margen para que la ley reglamentaria se aparte de ella: los parlamentarios en el ejercicio de su mandato son responsables de la elección, sin necesidad de calificación específica, pues la condición es inherentemente adquirida.

De hecho, ningún PL afirma nada en sentido contrario. Sin embargo, esto no significa que todos digan lo mismo o que no haya lugar a dudas. Esto se debe a que el propio texto constitucional plantea diferentes entendimientos.

La dificultad radica en que, en términos operativos, el Congreso Nacional no existe.

Salvo en situaciones excepcionales – detalladas a continuación–, el parlamento funciona en forma bicameral, de manera que la aprobación de una iniciativa legislativa debe realizarse en ambas cámaras, en votaciones separadas y distintas en el tiempo. Por lo tanto, es un todo abstracto, que surge de la suma de estas dos partes, no una entidad unívoca.

Existen dos excepciones en la CF de 1988. Una es la revisión constitucional, que tuvo lugar en 1993, prevista en las Disposiciones Transitorias (ADCT). Como es una cuestión de determinación que ya ha sido superada en el tiempo, en la práctica solo subsiste la elección indirecta. Sin embargo, el texto del art. 81, § 1º no es tan específico como el del art. 3º de la ADCT que determina la «sesión unicameral», este solo sugiere que la elección corresponda al parlamento unificado. Como explica Miranda (2011, pág. 6), «no existe [explícitamente] una disposición constitucional para transformar el Senado Federal y la Cámara de Diputados en un solo cuerpo de electores, en el que cada elector le corresponda un voto de igual peso».

Así, hay espacio para cuestionar si la elección indirecta debe realizarse de forma unicameral, o si puede suceder en ambas cámaras, que en conjunto forman el Congreso Nacional. A favor de la 1ª hipótesis está el hecho de que esta elección es excepcional, no pertenece ni corresponde al proceso legislativo.

Los tres PL que repiten los términos contenidos en la CF 1988 reproducen estas ambigüedades. Este es el caso del PL 1128/1988, así como el 1292/1999 y el 5960/2005. Algunos de ellos incluso aportan evidencias que permiten determinar que prevén una elección unicameral, como el 1292/1999, al establecer la necesidad de obtener la mayoría de los «congresistas», condición compartida por diputados y senadores, o el 1128/1988, que cita la mayoría del «pleno» (en el singular, indicando un solo espacio).

Otros cuatro PL no repiten la determinación constitucional, pero incluyen información que indica que la avalan y, al no proporcionar especificaciones, reproducen la incertidumbre. El PL 1938/1991 habla de la mayoría de los votos de los «miembros del Congreso Nacional» y el PL 963/1995 y sus clones (1011/1995 y 1888/1999) citan el «sufragio de los miembros del Congreso Nacional».

Las cinco propuestas restantes son más específicas e intentan fijar un cierto sentido. El que logra este objetivo es el PL 7739/2017. Sin embargo, lo hace en sentido contrario a los demás, pues especifica que la votación debe ser separada por cámara parlamentaria.

Este mismo éxito no se puede atribuir al PLS 74/1991, que determina que la elección debe realizarse en sesión conjunta del Congreso Nacional. Con esto pretende indicar la formación de un solo cuerpo, pero la solución que propone implica dos votaciones separadas. Esto porque «sesión conjunta» indica que la Cámara de Diputados y el Senado deliberan, pero no en un solo acto, y mucho menos que se conviertan en una sola cámara. Este es el modelo exigido para poner en consideración el veto presidencial, por ejemplo (BRASIL. CF de 1988, arts. 66, 165-166). En este caso se lleva a cabo una votación en la que participan los 513

diputados y otra, que cuenta con los 81 senadores. Dos votaciones y, nada impide, dos resultados diferentes. En el caso de veto, hay una solución para esta situación: el rechazo requiere que los dos tengan la misma orientación; si solo uno lo hace, el veto permanece. Esta alternativa no es válida para la elección, ya que ambas opciones son válidas y el PL no ofrece una solución para este callejón sin salida.

Si prevalece la interpretación de que para esta elección los parlamentarios deben pertenecer a un único cuerpo, las iniciativas más precisas son el PLS 725/2015 y los PL 5821/2013 y 6781/2016, que hacen referencia a una «sesión unicameral». Así, indican que son 594 electores, que comparten, en este evento, en igualdad, la condición de miembros del Congreso Nacional.

3.1.3 Candidato

En este aspecto, el primer punto hace referencia a quién corresponde presentar un candidato. Las propuestas se dividen en dos grupos: por un lado se encuentran 10 de los 12 PL, que explicitan que deben ser presentados por partidos políticos, reproduciendo así el modelo vigente para las elecciones directas; por el otro, los PL 1938/1991 y 5960/2005 no mencionan esta necesidad y dan lugar a la posibilidad de candidaturas individuales.

Sin embargo, existen subdivisiones en el primer grupo. Los PLS 74/1991 y 725/2015, más el PL 963/1995 (y sus dos sustitutos), 5821/2013, 6781/2016 y 7239/2017 coinciden con la versión estándar: solo partidos registrados pueden presentar candidatos, de acuerdo a lo previsto en la legislación electoral. El PL 1128/1988 es restrictivo y solo lo permite a aquellos partidos que cuentan con representación en el Congreso Nacional y el 1292/1999 lo es aún más, al autorizar solo a aquellos que tienen representación en ambas cámaras legislativas.

Algunos PL autorizan expresamente la formación de coaliciones, como el 1128/1988, 1292/1999, 5821/2013 y el PLS 725/2015. Los demás no mencionan esta posibilidad, lo que no es necesariamente impeditivo, dado que la legislación electoral permite alianzas en elecciones mayoritarias.

El segundo punto hace referencia al modelo de candidatura. La mayoría (10 de los 12) deja en claro la necesidad de inscripción por lista, con candidato a presidente y vicepresidente. Los PLS 74/1991 y los PL 963/1995 (y sus homólogos 1011/1995 y 1888/1999), 5821/2013, 6781/2016 y 7739/2017, van más allá y explicitan que la elección del titular implicará la de su segundo, repitiendo la disposición constitucional. El PL 1128/1988 omite este punto, por lo que no fue incluido entre la mayoría, más allá de mencionar que «se abrirán las inscripciones para los candidatos de partidos», lo que da lugar a la interpretación de la necesidad de inscripción por lista. Pero hay una clara excepción: el PL 1938/1991 estipula la votación separada por cargo, lo que no solo divide la lista sino que hace posible elegir candidatos de listas diferentes, o bien que esta ni siquiera exista, sino candidaturas separadas para cada cargo.

El tercer punto hace referencia a las condiciones de elegibilidad y las causas de inelegibilidad. Entre los que no proporcionan previsión se encuentran los PL 1128/1988, 1938/1991 y 5960/2005. Los dos últimos son los que no vinculan candidatos a partidos, por lo tanto la omisión es comprensible: no hacen referencia a este tema. El 1128/1988 no incluye el requisito de comprobación de afiliación, lo que supone que no limita la elegibilidad al vínculo formal del candidato a la lista por la cual se presenta.

El grupo mayoritario está compuesto por 9 de los 12 PL. Siete de estos proponen, de forma clara o implícita, seguir las determinaciones de la CF de 1988, art. 14, §§ 3º-9º, y los otros dos plantean un régimen propio, en el que se mitigan las elegibilidades/inelegibilidades constitucionales.

En el primer subgrupo, el PL 1292/1999 y el PLS 725/2015 establecen de forma genérica estos requisitos: el primero determina que se debe «seguir la legislación de partidos y de inelegibilidad» y, el segundo, el cumplimiento de las «condiciones de elegibilidad determinadas por la legislación electoral». El PLS 74/1991 tiene un solo requisito: el cumplimiento del período de afiliación definido en el estatuto del partido.

El PL 963/1995 (y sus sustitutos) es más específico al expresar las condiciones de elegibilidad presentes en la CF de 1988, art. 14, § 3º: (1) nacionalidad brasileña; (2) pleno ejercicio de los derechos políticos; (3) inscripción electoral; (4) domicilio electoral en la circunscripción; (5) afiliación partidaria; (6) edad mínima (en este caso de 35 años). Este también menciona el cumplimiento de los requisitos de la ley complementaria de inelegibilidad.

Por último, el PL 7739/2017 resume los anteriores. Este alude a las disposiciones «constitucionales y legales sobre condiciones de elegibilidad e hipótesis de inelegibilidad» y discrimina únicamente que los candidatos deben acreditar su afiliación partidaria hasta 30 días antes de la elección⁹.

En el segundo subgrupo, el PL 5821/2013 también exige el cumplimiento de los requisitos constitucionales de elegibilidad/inelegibilidad, excepto la necesidad de incurrir en la obligatoriedad de la renuncia a cargos y funciones públicas. Su justificación se basa en el carácter excepcional de la elección indirecta. Esta no es una posición aislada: Brandão (2017) y Sales (2017) también defienden plazos diferentes, debido a la imprevisibilidad a la que está asociada esta elección y al corto plazo para su realización.

Otro PL detallado es el 6781/2016. Sin embargo, este determina que las condiciones de elegibilidad y las causas de inelegibilidad aplicadas a la elección son las que en él se definen, y no las previstas en la CF de 1988, art. 14, que serían exclusivas para la elección directa. La inelegibilidad reproduce el art. 14, § 4º y 7º, más la extensa lista de previsiones incorporadas a la LC 64/1990 por la Ley de Historial limpio, que este repite. Pero hay excepciones con

⁹ La medida implica que la afiliación se debe verificar el día de la confirmación de la última vacante y de la convocatoria de la sesión, ya que la votación también se debe realizar dentro de ese plazo.

respecto a otras disposiciones, como permitir que gobernadores y alcaldes no renuncien seis meses antes de las elecciones para poder postularse y admitir que se elija a un candidato aún no afiliado al partido que lo indica, ya que establece un plazo para que la afiliación se haga efectiva.

Así mismo, añade una determinación que va más allá del acto electoral: la imposibilidad de que los electos, al finalizar el período que completarán, se presenten a la reelección. Es decir, lo dispuesto en el art. 14, § 5º de la CF de 1988 no incide en la elección indirecta.

Sobre el tema de elegibilidad/inelegibilidad aplicable a las elecciones indirectas, el STF ya tuvo la oportunidad de manifestarse en más de una ocasión, cuando consideró las Acciones Directas de Inconstitucionalidad (ADI) relacionadas con las elecciones parlamentarias de gobernadores. La pionera de estas manifestaciones resume su posicionamiento, habiendo sido definida en 1994:

las condiciones de elegibilidad (CF, art. 14, § 3º) y las hipótesis de inelegibilidad (CF, art. 14, § 4º la 8º), incluidas las derivadas de legislación complementaria (CF, art. 14, § 9º), se aplican de pleno derecho, independientemente de su expresa disposición en la ley local, a la elección indirecta para gobernador y vicegobernador del estado realizada por la Asamblea Legislativa [...] (BRASIL. STF. ADI 105703/BA, pág. 302).

En lo que compete a la renuncia a cargos y funciones públicas, el TSE consolidó el entendimiento de que los plazos previstos en la LC 64/1990 son aplicables a las elecciones suplementarias sin flexibilidad alguna¹⁰. Al igual que las elecciones indirectas, las suplementarias tienen calendario más corto (BARRETO; GARCIA, 2020), lo que, desde la perspectiva del máximo órgano de Justicia Electoral, no cambia el panorama. En esa línea, el STF también decidió, en 2015, en el fallo del Recurso Extraordinario 843.455, con repercusión general, que la inelegibilidad por parentesco – establecida en el art. 14, § 7º de la CF de 1988 – se aplica a las elecciones suplementarias.

A pesar de la claridad de estas decisiones, no hay certeza de que la posición se mantenga si la futura ley reglamentaria contempla la flexibilización de algún requisito. Esto porque se trata de fallos de constitucionalidad basados en el «espíritu de la norma», pero que no se fundamentan en una determinación expresa de una ley infraconstitucional.

Los PL también contemplan la posibilidad de que los partidos reemplacen a los candidatos antes del inicio del proceso, de acuerdo con las condiciones expresadas¹¹. El PLS 74/1991 prevé un plazo de hasta 48 horas en caso de muerte, renuncia o rechazo de la inscripción del candidato, pero deja abierta la anticipación en relación con la votación. Por su parte, los PL 5821/2013 y 6781/2016 requieren el reemplazo hasta 24 horas antes de la sesión de votación. También lo hace el PLS 725/2015, pero con un plazo más estricto: hasta cinco días

¹⁰ Para seguir la trayectoria de la jurisprudencia del TSE en la materia, ver: Kuntz (2011).

¹¹ Como ya se mencionó, algunos también prevén el reemplazo entre la 1ª y la 2ª u otras vueltas.

antes.

3.1.4 Votación

Otro tema relevante es la modalidad del procedimiento de votación (voto secreto o abierto/público). La mitad de los PL no abordan el tema (1128/1988, 1938/1991, PLS 74/1991, 963/1995 y sus dos clones), siendo los más antiguos en plantear que el tema ha cobrado relevancia a lo largo del tiempo. Los otros seis se subdividen por igual.

Los PL 5960/2005, 1292/1999 y el PLS 725/2015 están a favor del voto secreto. El primero determina también la duración de la votación en seis horas y, el segundo, que esta no puede exceder de tres horas.

Por el contrario, los PL 5821/2013 y 7739/2017 establecen el voto abierto, justificado por el último en que «la República repudia los secretos» y «[...] la posibilidad de fiscalización directa de cada voto – el control político por parte del ciudadano, en un instante de empoderamiento por la brevedad para la ocurrencia de nuevas elecciones, no se puede descartar» (BRASIL. CÁMARA DE DIPUTADOS. PL 7739/2017). El PL 6781/2016 se organiza en torno al proceso de votación nominal electrónica, pasible de verificación, sobre todo porque «si el voto emitido por el congresista no corresponde a su voluntad, este podrá declarar su voto, inmediatamente después de la proclamación del resultado, sin que esto lo afecte» (BRASIL. CÁMARA DE DIPUTADOS. PL 6781/2016).

El tema se mostró sensible en las elecciones subnacionales indirectas en más de una oportunidad, llegando al STF. En 1994, cuando Bahía aprobó una ley que regulaba la elección indirecta de gobernadores, una de las disposiciones era el voto abierto (nominal, en sesión pública), lo que fue impugnado en la ADI 1057-3/BA. El argumento fue que la CF de 1988 garantiza, en su art. 14, caput, el voto secreto, por lo tanto, sería inconstitucional obligar a los diputados estatales a expresar públicamente su voto.

Hasta el momento, las decisiones del STF han sido favorables al voto abierto, comenzando por la que se tomó respecto a la ADI 1057-3/BA. Sin embargo, estas se basaron en dos fundamentos diferentes que, dependiendo de la determinación original de la ley, darán lugar a resultados distintos.

El primero responde al argumento de los autores de la ADI y sirvió como de base para la decisión. La número uno afirma que el voto secreto establecido en la CF de 1988 tiene como destinatario específico y exclusivo el elector común, busca su protección para que pueda expresar libre y auténticamente su posición, y no se aplica a los integrantes del Poder Legislativo en los procedimientos de votación parlamentaria. La número dos considera que «las deliberaciones parlamentarias se rigen ordinariamente por el principio de publicidad, que traduce el dogma del régimen constitucional democrático. La votación pública y abierta en las cámaras legislativas constituye uno de los instrumentos más significativos para el control del

poder estatal por parte de la sociedad civil» (BRASIL. STF. ADI 1057-3/BA, pág. 303). Además, las hipótesis que prevén el voto secreto, por ser excepciones, se encuentran expresamente descritas en la CF de 1988.

El segundo trae una respuesta contingente. Este considera que cualquiera de las dos alternativas es posible y que corresponde al órgano legislativo decidir. Por un lado, porque no considera el tema establecido en la CF de 1988. Por el otro, porque esta decisión es de estricta competencia de la entidad federativa (de su cuerpo legislativo, en términos más exactos). Este orientó algunos votos en esta ADI, que estuvieron de acuerdo con el voto abierto porque así lo disponía la ley (BRASIL. STF. ADI 1057-3/BA, pág. 343-352; 374-376). Sin embargo, siguiendo el argumento, si alguna ley subnacional prevé el voto secreto, el STF aceptará la decisión.

Este sería el fundamento en otra decisión, en 2009, en la sentencia de la Medida Cautelar en la ADI 4298-TO, de acuerdo con el relator, si fuera necesario considerar el tema. Una vez más, fue cuestionada la ley estatal 2.143/2009 (de Tocantins) que regulaba las elecciones indirectas. La demanda era al contrario: esta establecía el voto secreto, lo que fue considerado inconstitucional por los autores de la acción. Sucede que antes de que el STF se manifestara, la Asamblea Legislativa la derogó a través de la Ley 2.154/2009 que, entre otras modificaciones, determinó la votación abierta. En la práctica, el STF ni siquiera consideró el tema (BRASIL. STF. ADI 4298/TO – MC).

El secreto proporciona una garantía al elector para el libre ejercicio de la elección, sin sufrir coacciones. Sin embargo, también puede dar lugar a que la votación se preste a «acuerdos oscuros» – como señala el Ministro Peluso (BRASIL. STF. ADI 4298/TO - MC, pág. 139). En un cuerpo electoral reducido como el de la elección indirecta – 594 votos para Presidente, un máximo de 94 para gobernador y 55 para alcalde –, estos acuerdos pueden ser decisivos para el resultado, además de no permitir que los ciudadanos conozcan y fiscalicen la elección de sus representantes. Posiblemente por estas razones el tema es sensible para los parlamentarios, quienes no dudan en impugnar judicialmente la decisión legislativa cuando su posición es derrotada.

3.2 Rule application

3.2.1 Registro de los candidatos

Este tema se puede distinguir en tres campos. El primero divide a los PL respecto a la exigencia de inscripción de las candidaturas. El segundo, reservado a aquellos que lo demandan, se refiere a la institución encargada de recibir las candidaturas. Por último, es importante conocer los requisitos que se deben cumplir para obtener el registro.

Solo uno de los 12 PL no establece explícitamente la necesidad de registro. Se trata del 1938/1991, que no aporta información sobre el tema, como tampoco lo hace en todo lo demás

relativo a los candidatos. Entre los 11 que incluyen una previsión, el menos preciso es el PL 1128/1988 que no establece claramente tal necesidad. Sin embargo, el texto indica que no hay candidaturas informales ya que fija un plazo para comenzar a cumplir con este requisito (de ocho días antes de la votación), más allá de no especificar con quién se debe solicitar la inscripción, no definir el plazo final de inscripción ni enumerar la documentación a presentar.

En cuanto a la definición del Órgano Electoral, los 10 PL que ponen atención en el registro se dividen en dos grupos. El primero, formado por seis PL, atribuye toda la responsabilidad al Congreso Nacional. Son los siguientes: 7739/2017, 963/1995 (y sus dos equivalentes), 5821/2013 y 6781/2016. El segundo grupo, formado por cuatro propuestas (5960/2005 y 1292/1999 y los PLS 74/1991 y 725/2015), requiere la participación de la Justicia Electoral, que es la encargada de aprobar las candidaturas e informar a la Mesa Directiva del Congreso Nacional.

En relación con este tema, se considera que la Justicia Electoral estima que no debe participar en ninguna etapa de la gobernanza electoral de la elección indirecta. Esta lo entiende como una cuestión *interna corporis* del órgano legislativo correspondiente o, en su caso, del colegio electoral.

El primer punto a destacar es que esta interpretación viene desde hace mucho tiempo y no se ha modificado. Reis (1999, pág. 557-561) señala que, con motivo de la elección presidencial de 1985, que fuera realizada por el colegio electoral, siempre que se solicitó al TSE decidir sobre reglas (*rule making*) y dirimir controversias (*rule adjudication*), este se negó alegando que son competencia del órgano encargado de la elección¹².

Según Miranda (2011, pág. 12-14), en 2006, cuando las reglas que definieron la elección indirecta para gobernador de Tocantins fueron impugnadas en el Tribunal Regional Electoral (TRE) de ese estado, este prefirió desvincularse. El tema llegó al TSE, cuya decisión fue exactamente la misma: el legislativo tiene autonomía y competencia para comandar la elección indirecta¹³.

El segundo, y aún más importante, es que este entendimiento corrobora la visión del STF, expresada en la ADI, al analizar las leyes estatales que regulaban las elecciones indirectas para gobernador. Su posición es que esta no es una modalidad alternativa a la elección directa, sino una forma peculiar de asignación de mandatos, comandada por el legislativo, para ser utilizada en situaciones excepcionales en las que no es razonable atribuir dicha responsabilidad

¹² La negativa está vinculada al espacio de decisión de la Justicia Electoral, pues, durante la dictadura cívico-militar, cuando la participación estaba determinada en una norma jurídica, ésta la ejerció. Reis (1999, pág. 758-759) menciona dos casos: en 1966, la Ley Complementaria 9 le otorgó competencia para verificar el cumplimiento de las normas legales de las convenciones que definirían a los candidatos a gobernador; en 1973, la Ley Complementaria 15 determinó que el TSE debía fijar el número de delegados de las Asambleas Legislativas en el colegio electoral responsable de la elección presidencial del año siguiente.

¹³ La decisión de realizar la elección de manera indirecta fue tomada por el Poder Judicial, comenzando por la Justicia Electoral (luego confirmada por el STF). Sin embargo, la intención nunca fue involucrarse en la gobernanza electoral, que es el punto en discusión.

a quienes tienen derecho a ella, los ciudadanos/electores. Por lo tanto, interpreta que forman parte de la autonomía de las entidades federativas, y que las leyes que las organizan no pertenecen al Derecho Electoral, pues tratan, en efecto, de asuntos político-organizativos¹⁴. Y es por esta diferencia radical que la elección no tiene su OE en la Justicia Electoral y se desarrolla íntegramente en el ámbito del parlamento, al que corresponde la elección.

Más allá que la posición se base en esta concepción de la naturaleza de la elección indirecta, se destaca que tanto ésta como la elección directa asignan un mandato político y, por tanto, confluyen en la finalidad a la que se destinan. En consecuencia, la decisión de la Justicia Electoral de no intervenir supone un riesgo para la gobernanza de la elección indirecta, un riesgo cuyo combate compete a esta justicia especializada desde su creación. Esto se debe a que, si la elección indirecta es prerrogativa exclusiva del legislativo, se desarrollará en el ámbito partidista. Sin embargo, desde su origen, la Justicia Electoral tiene la misión de eliminar los fraudes, que resultan del hecho de que los propios contendientes organicen la disputa y, para esto, los excluye por completo de la conducción de las elecciones, entregándola a una institución teóricamente neutral, creada especialmente para este fin. Como resume Guerzoni Filho (2004, pág. 43), es la desconfianza en relación a la política (partidista) lo que está en la base de la creación de la Justicia Electoral, con lo que intencionalmente se pretende «apartar a los políticos de la gestión del sistema electoral».

En este sentido, se puede decir que acercar a los políticos a la gobernanza electoral, es decir, darles autonomía para promoverla como mejor les parezca, puede aumentar los riesgos de que la disputa se desarrolle por debajo de lo deseable para elecciones *free and fair*. En definitiva, al ser promovida por las partes directamente interesadas en su resultado, sin la participación de la Justicia Electoral, la gobernanza electoral y la elección en su conjunto presentan más posibilidades de ver comprometida su calidad, transparencia e integridad.

Finalmente, está la cuestión de los requisitos para realizar la inscripción. En el grupo que promueve la inscripción en el Congreso Nacional, el PL 7739/2017 es el que aporta menos elementos, ya que remite su regulación a un acto futuro de la Mesa Directiva. Le siguen los PL 963/1995 (y los equivalentes 1011/1995 y 1888/1999) que atribuyen al Directorio Nacional de los partidos la obligación de realizarla ante la Mesa del Senado, que no es la misma que la del Congreso Nacional, en un plazo de hasta 10 días antes de la votación. Es esta la que aprueba o impugna las listas por incumplimiento de los requisitos de elegibilidad/inelegibilidad de los candidatos o del plazo para solicitud de la inscripción.

En la misma línea, pero con más detalle, se encuentra el PL 5821/2013. Este atribuye a los partidos y coaliciones la necesidad de inscribir sus listas ante la Mesa del Congreso Nacional

¹⁴ Esta visión contrasta con la que adopta el artículo, que enfatiza la condición electoral de estos procesos. El STF la asume porque, así, se vuelve constitucional que los estados (y municipios) elaboren estas leyes, ya que la CF 1988 reserva el derecho al Congreso Nacional de legislar sobre la ley electoral.

dentro de los 10 días siguientes a la convocatoria de las elecciones, es decir, hasta 18 días antes de la votación. Este también determina un conjunto de documentos que deben incluirse en la solicitud, como una copia del acta de la convención (o actas, si se trata de una coalición) y documentos del candidato o candidatos: (1) autorización por escrito; (2) prueba de afiliación partidaria; (3) declaración de bienes firmada; (4) copia de la credencial para votar; (5) certificado comprobando que no se disponga de causas pendientes en la Justicia Electoral; (6) certificados de antecedentes penales, proporcionados por los tribunales electorales, federales y estatales.

Este también establece el procedimiento a seguir por la Mesa en su condición de OE: (1) publicar en el plazo de 48 horas, en el Diario del Congreso Nacional, la lista de solicitudes recibidas, (2) lo que abre un período de 48 horas para que otros la(s) impugne(n); (3) decidir sobre las solicitudes (y eventuales impugnaciones) dentro de los tres días posteriores a las 48 horas previstas para la apelación; (4) publicar en el Diario del Congreso Nacional las solicitudes aprobadas. El PL omite solo la posibilidad, procedimientos y plazos para impugnar la denegación de inscripción.

El PL 6781/2016 también prevé que las candidaturas deben ser definidas en una convención, convocada por el Directorio Nacional, aunque no fija un plazo para ello. Posteriormente, el partido deberá solicitar la inscripción ante la Mesa del Congreso Nacional, dentro de los cinco días anteriores a la sesión de votación, la cual deberá acompañarse de diversos documentos. Estos son los mismos previstos en el PL 5821/2013, con una flexibilidad: requiere la credencial para votar o el certificado comprobando que no se disponga de causas pendientes en la Justicia Electoral, y especifica que los certificados penales incluyen los tribunales federales y estatales de 1ª y 2ª instancia.

En el grupo que atribuye la responsabilidad a la Justicia Electoral, se encuentra el PL 5960/2005, que exige que las listas se registren en el TSE dentro de los tres días hábiles anteriores a la sesión de votación, y determina que éste comunique el hecho al Congreso Nacional. Este no especifica si corresponde al TSE aprobar la inscripción, pero la expresión «comunicar el hecho» parece indicar que no es responsable de la toma de decisiones, sino una mera función burocrática. Como el PL tampoco menciona los requisitos que deben cumplir los candidatos, existe una gran imprecisión sobre el papel de la Justicia Electoral. Sin embargo, el hecho de atribuirle al TSE no debe ser infundado y evoca una preferencia de que el control no sea exclusivamente del Congreso.

El PLS 74/1991 está de acuerdo con la propuesta del anterior y es más claro que aquel, aunque no mucho. Requiere que los partidos definan a los candidatos (y eventuales coaliciones) dentro de los cinco días siguientes a la confirmación de la realización de la elección indirecta (25 días antes de la votación) y establece un plazo de hasta otros cinco días para que los partidos soliciten el registro ante el TSE. Sin embargo, no hace referencia a las atribuciones del TSE tras

recibir la solicitud. Se puede suponer que sea necesario verificar el cumplimiento de los requisitos, afiliación del candidato, legalidad de la convención y de la eventual coalición, que son los que establece. Sin embargo, no menciona quién tendría el poder de decidir, en grado de apelación, en caso de no aprobación.

El PLS 725/2015 propone un procedimiento similar, pero más preciso en cuanto a tareas y plazos: los partidos deben registrar sus listas ante el TSE, como máximo 15 días antes de la votación; este tomará la decisión, en el plazo de cinco días, sobre las solicitudes y remitirá al Congreso Nacional la lista de candidatos cuya inscripción haya sido aprobada. El procedimiento del PL 1292/1999 es bastante similar, diferenciándose en el plazo que otorga a los partidos para celebrar la convención (20 días antes de la votación), enviar la inscripción (15 días antes), así como para que el TSE delibere sobre las solicitudes y comunique sus decisiones al Congreso Nacional (hasta tres días antes). De hecho, es el que más amplía la participación del TSE, ya que el presidente del organismo tiene un asiento en la mesa de los trabajos¹⁵. Sin embargo, no especifica el papel que este tendrá en la sesión: si actuará en la resolución de adjudicaciones, ejercerá la función de escrutador, certificará la validez de los procedimientos o si es sólo una presencia simbólica.

3.2.2 Convocatoria de la sesión de votación

La determinación constitucional es llevar a cabo la elección 30 días después de la confirmación de la última vacante. Evidentemente, la CF de 1988 busca señalar una votación, seguida del escrutinio y proclamación de los resultados. Sin embargo, algunos PL se preocupan de precisar plazos, ya sea para convocar esta sesión luego de confirmada la última vacante, o para fijar un período de anticipación que debe guardar en relación a la sesión, lo que garantiza mayor previsibilidad al proceso electoral, así como establece un horizonte temporal más acotado para las negociaciones políticas que implican tal elección. No obstante, en condiciones normales, la fecha de la sesión ya es conocida por todos.

El PL 5821/2013 prevé que la convocatoria se realice dentro de las 48 horas siguientes a la confirmación de la última vacante, exige fecha y hora definidas para la sesión y refuerza la necesidad de respetar el intervalo de hasta 30 días determinado por la CF de 1988. De esta manera, no cumple con la determinación, ya que el término «hasta» permite que se lleve a cabo en menos tiempo.

En cuanto a la anticipación de la convocatoria, como es habitual, las propuestas son divergentes: el PL 1938/1991 exige que sea con 10 días de anticipación; el PLS 74/1991 establece que, si el plazo de 30 días coincide con un receso parlamentario, deberá realizarse una

¹⁵ Otra característica que lo distingue: es el único que también regula la elección indirecta de gobernadores y alcaldes. La justificación es que considera el tema de naturaleza electoral y, consecuentemente, prerrogativa exclusiva del Congreso Nacional, de acuerdo con la CF de 1988.

convocatoria extraordinaria en cinco días. Por su parte, el PL 1292/1999 y el PLS 725/2015 fijan la hora de inicio de sesión: uno a las 14 h y otro a las 9 h.

Tres propuestas establecen el cuórum necesario para iniciar la votación, PL 5960/2005 y PLS 74/1991 y 725/2015, pero ninguna hace referencia a que sea requerido para abrir la sesión. La omisión permite suponer que la sesión se puede abrir sin cuórum, pero que este se debe respetar para iniciar la votación.

El PL 5960/2005 también requiere la participación de la mayoría de los congresistas para que la votación sea válida. Los demás no abordan este tema, posiblemente porque consideran innecesaria esta especificación, ya sea por la prevalencia de las normas reglamentarias para la instalación de las sesiones, o porque consideran que, al exigir la mayoría absoluta de los votos, la fórmula electoral implica este cuórum.

Existen también previsiones respecto al carácter de la sesión. El PL 963/1995 (y sus sustitutos) establecen votación nominal, realizada en sesión pública. Los PL 5821/2013 y 6781/2016, y el PLS 725/2015, enfatizan que la sesión debe ser exclusiva, quedando prohibida la inclusión de otros temas y la promoción concomitante de reuniones de comisiones.

3.2.3 Uso de la tribuna de oradores

Otro elemento que mereció atención en tres PL, hace referencia a la posibilidad de que los candidatos utilicen la tribuna para presentarse antes del inicio de la votación. Los demás, al no mencionar esta posibilidad, no impiden que esto suceda, sino que lo dejan a la deliberación del Presidente de la sesión o del plenario.

El PL 1292/1999 establece que los candidatos pueden utilizarla durante un máximo de 10 minutos. El 5821/2013 amplía este intervalo a 20 minutos. El PLS 725/2015 distingue el tiempo disponible de acuerdo con la condición del partido del candidato a presidente: 20 minutos, si tiene representación en el Congreso Nacional y ha obtenido, en la última elección para la Cámara, el apoyo de por lo menos el 5% de los votos válidos en por lo menos la tercera parte de los estados, con un mínimo del 2% en cada uno. Se existe una coalición, hace posible sumar el tiempo de participación de los partidos que la componen. Si no se cumplen estos requisitos, el tiempo es de cinco minutos. Este determina además que el orden de acceso a la tribuna se establece por sorteo y que no se prevén interrupciones.

3.3 Rule adjudication

En lo que se refiere a las controversias que generará este proceso electoral, llama la atención que ningún PL haya abordado el tema y, por lo tanto, no se indique un responsable de deliberar sobre las disputas en torno a la legalidad de los procedimientos del OE o de los competidores. Tampoco ninguno se ocupa de establecer que la validez de la elección debe ser confirmada por alguna autoridad.

A lo sumo, como ya se vio, lo que establecen algunos PL es el procedimiento para el registro de candidaturas. En principio este es un tema administrativo, aunque pertenece al control del proceso electoral (OLIVEIRA, 2009) y puede convertirse en una controversia a ser resuelta por el OE (o incluso por el Poder Judicial). Por lo tanto, puede considerarse parte del *rule adjudication*.

En lo que se refiere a situaciones que ya nacen como controversias entre las partes y que pueden repetirse en la elección indirecta, como denuncias de abuso de poder económico, publicidad engañosa, coacción a los electores, etc., existe un silencio elocuente por parte de los PL. Y esto llama la atención, dado que una disputa tan relevante para el interés general y para los grupos políticos, en particular, difícilmente dejará de ser judicializada si surgen desacuerdos, y es casi inevitable que estos se hagan presentes. Sin embargo, no se trata de la judicialización, sino de la institución que ejercerá en primer lugar el *rule adjudication*, es decir, que se convertirá en la salida para la valoración inicial de estas controversias y que podrá resolverlas con rapidez para que no afecten el desarrollo del proceso electoral, la confirmación del resultado y/o la toma de posesión de los electos.

Debido a esta omisión, queda por ver si ese papel será ejercido por la Mesa del Congreso Nacional, y en qué medida, a través de qué procedimientos y con qué facultades de decisión, lo que la llevaría, como en el caso de la Justicia Electoral en las elecciones directas, a acumular las funciones administrativas y jurisdiccionales de la disputa. O si este le corresponderá al Poder Judicial y, en este caso, al TSE o directamente al STF. O, más aún, si el Poder Judicial no considerará que estas controversias son materia *interna corporis* y se abstendrá de decidir sobre lo que le sea presentado.

4 Conclusión

El artículo buscó analizar las propuestas para el arreglo institucional de la elección presidencial indirecta, prevista por el art. 81, § 1º de la CF de 1988. La opción fue apreciar lo que aportan los 12 PL presentados desde 1988, tomando como guía la noción de gobernanza electoral.

Como esta regulación no existe, se trata de un inventario de posibilidades. Por más que se hayan intentado identificar los puntos en los que más hacen énfasis y las tendencias predominantes, no hay seguridad de que la futura ley los confirme. Por otro lado, como existe un marco constitucional, es posible desconsiderar algunas propuestas, pues, aunque se aprueben, difícilmente superarán una ADI. De esta forma, no se trata simplemente de un relevamiento especulativo, sino de un trabajo con la expectativa de lo que muy probablemente se convierta en la normativa de esta elección.

En el *rule making*, se constata la tendencia de que esta sea realizada por el Congreso Nacional, en sesión unicameral, en la que diputados y senadores tendrán derecho a voto único e

igualitario, actuando en la práctica como un único cuerpo formado por 594 electores. La elección será diferente a todos los procedimientos que componen las deliberaciones del parlamento, ya que ninguno unifica las dos cámaras legislativas, más allá que algunos prevén sesiones conjuntas.

Existe la expectativa de que se reproduzcan reglas vigentes para la elección presidencial directa. Un caso es la fórmula electoral: se elegirá la lista (Presidente y Vicepresidente) que obtenga la mayoría absoluta de los votos válidos de los congresistas, descontándose por lo tanto las abstenciones, los votos nulos y en blanco. Si esto no sucede, se realizará de inmediato una 2ª vuelta (o tan pronto como sea posible), con la participación de los dos candidatos más votados, nuevamente contando solo los votos válidos. Como el universo de electores es relativamente pequeño, en caso de empate, la regla de decisión tiende a ser la mayor edad del candidato a Presidente, cabeza de lista.

En cuanto a quiénes pueden postularse, la perspectiva también es repetir el patrón válido en las elecciones ordinarias: solo se aceptan candidatos afiliados e inscritos por partido, lo que probablemente requiera definición por convención, más allá de que sea posible permitir la decisión del Directorio Nacional, incluida la aprobación de una eventual coalición con otra(s) lista(s).

A los candidatos a elección indirecta se les deben exigir las mismas condiciones de elegibilidad y causas de inelegibilidad que se aplican a las contiendas directas. Existe decisión del STF en este sentido para elecciones parlamentarias de entidades federativas. Pero hay espacio para flexibilidad, dado el carácter incierto de la convocatoria a elección y el corto plazo para su realización (30 días). La principal alegación es que el plazo de renuncia a cargos y funciones públicas no sea obligatorio. Sin embargo, incluso si se aprueban, tales flexibilidades deberán ser confirmadas por el Poder Judicial.

Asimismo, los PL difieren en cuanto a la forma de ejercer el voto. Unos optan por la votación abierta, otros por la secreta. Este no es un tema menor, ya que la forma en que el congresista está obligado a expresar su elección tiene el potencial de influir/cambiar la elección realizada. Se puede especular que la votación será abierta, ya sea porque los votos secretos son muy raros en el proceso legislativo, o porque la presión social (y la eventual decisión del STF, si se repiten los precedentes) debe exigir carácter público.

En el terreno del *rule application*, la elección indirecta no requiere un esfuerzo logístico ni siquiera parecido a la contienda directa: los PL no se ocupan de la distribución de las urnas, capacitación de los miembros de las mesas, identificación del elector, procedimientos de escrutinio, etc., todo lo cual obedecerá los procedimientos estándar del parlamento, comandados por la Mesa del Congreso Nacional. Sin embargo, algunas exigencias se mantienen: las listas deben estar registradas en algún OE y las propuestas se dividen en asignar esta tarea a la mesa o dejársela al TSE, como sucede en la elección directa. Cabe señalar que, históricamente, la

Justicia Electoral ha sido reticente a ejercer voluntariamente tareas de gobernanza electoral en elecciones indirectas.

También se observó que no se da la debida importancia al *rule adjudication*. La omisión no es menor, ya que es cierto el surgimiento de controversias y la experiencia de los procesos electorales ordinarios muestra la creciente relevancia de la solución de estos conflictos, de la definición precisa de la autoridad electoral responsable, así como de procedimientos y plazos a seguir por parte de los actores.

Para finalizar, puede sonar como la repetición de una canción ya conocida y cantada, pero no por eso menos relevante: si la determinación del art. 81, § 1º de la CF de 1988 se mantiene, y no es modificada por una Propuesta de Enmienda Constitucional o una decisión del STF, su regulación es necesaria y está muy atrasada. Algún día, esta elección podría hacerse realidad, tal vez de manera sorpresiva e imprevista, ciertamente con urgencia, y en circunstancias que pueden ser muy graves. Si no existe un diseño institucional que la regule, brinde previsibilidad y garantías a la sociedad, a los candidatos e indique cuál es el OE y sus capacidades, el panorama se vuelve aún más agudo, complejo e incierto. Por eso, es mejor prevenir ahora, porque cuando surja la necesidad, remediarlo puede ser inviable.

Referencias

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 Goiátuba. 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. Incurções 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.