



PARECER N° , DE 2017

SF/18501.48788-26

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 725, de 2015, do Senador Ronaldo Caiado, que *dispõe sobre a eleição, pelo Congresso Nacional, do Presidente e do Vice-Presidente da República, na hipótese do art. 81, § 1º, da Constituição Federal.*

Relator: Senador **ANTONIO ANASTASIA**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa, o projeto de Lei do Senado (PLS) nº 725, de 2015, do Senador Ronaldo Caiado, que *dispõe sobre a eleição, pelo Congresso Nacional, do Presidente e do Vice-Presidente da República, na hipótese do art. 81, § 1º, da Constituição Federal (CF).*

No art. 1º, a proposição elucida seu objeto e âmbito de incidência. Já no art. 2º praticamente replica o comando do art. 81, §§ 1º e 2º, da CF.

O art. 3º, por sua vez, trata do registro de candidaturas, que deverá ser feito por partidos políticos, para chapa única com candidatos a Presidente e a Vice-Presidente da República, perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no prazo de quinze dias a contar da última vacância. Caberá ao Tribunal decidir sobre a questão, em cinco dias, sendo cabível a substituição de chapa eventualmente impugnada, bem assim em caso de falência ou renúncia de candidato.

No art. 4º, trata-se do processo de votação, que ocorrerá em sessão unicameral (sem distinção, portanto, entre Deputados e Senadores), mediante voto secreto.



O art. 5º detalha o procedimento do dia do escrutínio, que deverá acontecer no trigésimo dia a contar da vacância. Regulamentam-se, inclusive, questões relacionadas ao uso da palavra na sessão de escrutínio, que somente tratará desse tema (art. 8º).

Já os arts. 6º, 7º e 9º detalham a forma de votação – mediante voto secreto e por meio de cédulas –, bem como estabelecem a regra da maioria absoluta para que se proclame a chapa vencedora, com a possibilidade de realização de um segundo turno entre as duas chapas mais votadas, caso nenhuma delas alcance a maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional no primeiro escrutínio. Fixa-se ainda que a diplomação ocorrerá no mesmo dia.

Finalmente, o art. 10 determina aplicação subsidiária das regras do Código Eleitoral e da Lei de Eleições em relação à temática, e o art. 11 determina a vigência imediata da Lei que resultar da aprovação do PLS.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Por se tratar de tema extremamente sensível, procederemos a uma breve contextualização histórico-constitucional da matéria, antes de opinarmos especificamente sobre o PLS nº 725, de 2015 – que, já adiantamos, consideramos extremamente meritório e oportuno.

O § 1º do art. 81 da CF estabelece que, *ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei.*

A Constituição Imperial de 1824, tendo adotado a Monarquia hereditária como forma de governo, equacionava a questão da vacância da Chefia do Estado pela sucessão dinástica.

Já a Constituição Republicana de 1891, ao tratar do Chefe do Executivo, dispunha que se *no caso de vaga, por qualquer causa, da Presidência ou Vice-Presidência, não houverem ainda decorrido dois anos do período presidencial, proceder-se-á a nova eleição* (art. 42). Todavia, nada dizia sobre as regras dessa eleição, que deveria ser regulamentada por

SF/18501.48788-26



lei ordinária (art. 47, § 3º), mas sempre respeitado o *sufrágio direto da Nação* e o princípio majoritário absoluto (art. 47, *caput*), como ocorreu quando do falecimento do Presidente Rodrigues Alves, em 16 de janeiro de 1919, sem ter tomado posse de seu segundo mandato presidencial, que havia se iniciado em 15 de novembro do ano anterior. Nas eleições ocorridas em 13 de abril de 1919, foi eleito Epitácio Pessoa, que completou o quatriênio.

Foi a Constituição de 1934 que, inovando em relação aos documentos anteriores, estabeleceu a eleição indireta para Presidente da República, caso ocorresse a vacância nos dois últimos anos do mandato. O § 3º do art. 52 dispunha, *in verbis*: *Se a vaga ocorrer nos dois últimos anos do período, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, trinta dias após, em sessão conjunta, com a presença da maioria dos seus membros, elegerão o Presidente substituto, mediante escrutínio secreto e por maioria absoluta de votos.*

Na Constituição de 1937, no contexto do Estado Novo, o § 2º do art. 82 dispunha que, noventa dias após vagar o cargo de Presidente, deveria o Conselho Federal eleger novo mandatário, para reiniciar um período de seis anos.

Já a Constituição de 1946 estabeleceu (art. 79, § 2º) que, se ocorresse vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, deveria ocorrer nova eleição indireta, pelo Congresso Nacional, no prazo de trinta dias, devendo os eleitos apenas completar o mandato dos antecessores.

Sob a égide desse ordenamento constitucional, foi editada a Lei nº 1.395, de 13 de julho de 1951, prevendo, em suma, que: a) a eleição indireta seria feita mediante voto secreto (art. 4º, *caput*); b) a sessão do Congresso Nacional deveria ser dedicada exclusivamente ao tema da eleição (art. 7º); e c) o processamento da eleição seria feito integralmente pelo Congresso Nacional (art. 4º, §§ 1º a 6º). No episódio do suicídio do Presidente Getúlio Vargas, em 24 de agosto de 1955, e do impedimento do Vice-Presidente Café Filho, que o havia sucedido e estava em licença médica, em 21 de novembro de 1955, entretanto, a regra não foi cumprida. O Vice-Presidente do Senado Federal, Nereu Ramos, que exercia interinamente a Presidência, após o impedimento do Presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz, ocorrido em 11 de novembro daquele ano, completou o mandato.

SF/18501.48788-26



Ainda formalmente sob a regência da Constituição de 1946, mas já após o Golpe Militar de 31 de março de 1964, foi editada a Lei nº 4.321, de 7 de abril de 1964, que revogou tacitamente a Lei nº 1.395, de 1951, e deu novo tratamento à matéria. Com algumas poucas mudanças pontuais, manteve-se o voto secreto (art. 4º). Dois dias depois, entretanto, foi editado o Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, que estabeleceu normas especiais para a eleição do Presidente da República que iria completar o mandato do Presidente João Goulart, que havia sido impedido em 2 de abril de 1964. As duas principais alterações foram o voto aberto e a inexistência de inelegibilidades naquela eleição. Sob essa norma, o Marechal Castello Branco foi eleito Presidente da República no dia 11 de abril de 1964.

Na Carta de 1967, o Presidente da República era eleito por um Colégio Eleitoral (art. 76, caput), e seria realizada nova eleição em caso de vacância (art. 81). Entretanto, no episódio da doença do Presidente Costa e Silva, os Ministros militares que já exerciam a Chefia do Estado por força do Ato Institucional nº 12, de 1º de setembro de 1969, mediante o Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, declararam vago o cargo de Presidente da República, assim como o de Vice-Presidente, e convocaram o Congresso Nacional para eleger o seu sucessor, por voto aberto.

Em seguida, os Ministros militares, no uso das atribuições previstas no Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, editaram a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que promoveu ampla alteração na Carta de 1967. Entretanto, a Emenda manteve as normas originais da Constituição sobre a sucessão presidencial, acima referidas, apenas alterando a numeração dos dispositivos respectivos.

A Constituição de 1988, por sua vez, praticamente restabeleceu a regra da Constituição de 1946, apenas desdobrando-a nos §§ 1º e 2º do art. 81. Dessa forma, para fins de análise histórica, as Leis nº 1.351, de 1951, e 4.321, de 1964, podem ser parâmetros úteis para comparação com a nova legislação proposta.

Perceba-se, aliás, que a referência constitucional ao fato de o voto ser secreto – como constava da Constituição de 1934 – deixou de ser prevista nas Constituições posteriores, permanecendo, apenas, em nível infraconstitucional, ainda sob a égide do ordenamento de 1946. Entretanto, como já se referiu, no único momento que o procedimento foi aplicado sob aquela Carta, a eleição se deu com voto aberto.

SF/18501.48788-26



Em breve síntese, portanto, pode-se afirmar que não há, no Brasil, legislação em vigor e que trate do tema. Na realidade, a Lei nº 4.321, de 7 de abril de 1964, aborda o tema da eleição indireta para Presidente e Vice-Presidente da República, e não está *expressamente* revogada. Entendemos, porém – e essa foi também a leitura da Comissão Mista para a Consolidação da Legislação Federal e Regulamentação da Constituição, ao analisar a minuta que deu origem ao Projeto de Lei nº 5.821, de 2013 (que se encontra em análise na Câmara dos Deputados) – que tal legislação não foi recepcionada pela CF de 1988.

A citada Lei foi editada sob a égide da Constituição de 1946, quando a eleição de Presidente e de Vice-Presidente da República era realizada de forma separada. Tanto assim, que é prevista uma “dupla rodada” de eleição, uma para cada cargo, em óbvio descompasso com o mandato do § 1º do art. 77 da Constituição vigente, segundo o qual “a eleição do Presidente da República importará a do Vice-Presidente com ele registrado”. Permitia-se até mesmo a eleição por maioria simples, em claro desacordo com o mesmo art. 77 da CF. Reforça esse entendimento – de revogação total da Lei nº 4.321, de 1964 – o fato de que, quando da eleição de Emílio Garrastazu Médici, em outubro de 1969, já não foi aplicada a citada Lei, mas sim o AI nº 16, de 14 de outubro de 1969. É a posição sustentada, entre outros, por Ricardo Nunes de Miranda, em estudo específico sobre o tema (cf. **A Eleição Indireta para Presidente da República**. Brasília: Senado Federal/Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Série Textos para Discussão, nº 91, julho/2011, p. 25).

Nesse mesmo Texto, aliás, o autor alerta para a necessidade de se regulamentar com urgência os §§ 1º e 2º do art. 81 da CF, a fim de evitar que, em caso de ocorrer uma vacância nas situações descritas pelos citados dispositivos, seja necessário recorrer à analogia ou a outros métodos de integração de lacunas jurídicas.

Tudo isso demonstra que o PLS nº 725, de 2015, é extremamente relevante e oportuno, além de ser formal e materialmente compatível com a Constituição.

Realmente, cabe à União legislar sobre direito eleitoral (CF, art. 22, I), embora tal matéria diga respeito até mesmo à autonomia do ente Federal, por tratar do aspecto de seu autogoverno. Não há iniciativa privativa na matéria, que não padece, portanto, de qualquer inconstitucionalidade

SF/18501.48788-26



formal. Também do ponto de vista material, a regulamentação trazida é de todo compatível com a CF.

Poder-se-ia questionar a constitucionalidade da adoção do voto secreto. Contudo, ao analisar a constitucionalidade das legislações estaduais sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que a definição do tema cabe à discricionariedade do legislador (por exemplo: STF, Pleno, Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.507-9/BA). Demais disso, a opção pelo voto secreto é bastante plausível, já que os parlamentares estão, no caso, atuando como eleitores, a quem se assegura o sigilo do voto (CF, art. 14, c/c art. 60, § 4º, II).

Quanto ao aspecto regimental, a matéria, que está sujeita a tramitação terminativa (na forma do inciso I do § 2º do art. 58 da CF, c/c inciso I do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal – RISF), seguiu fielmente os trâmites da normatização *interna corporis*.

Finalmente, quanto à técnica legislativa, o PLS segue com rigor as regras da Lei Complementar nº 95, de 28 de fevereiro de 1998, exceto quanto a um pequeno aspecto, a ser corrigido por emenda redacional: no § 1º do art. 6º, usaram-se as alíneas para realizar a enumeração de primeiro nível – quando, na verdade, o correto seria a utilização de incisos (art. 10, II, da Lei Complementar nº 95, de 1998).

No mérito, o PLS é absolutamente louvável, não só por buscar suprir uma inovável lacuna normativa, mas também por fazê-lo de forma técnica e constitucionalmente impecável, inclusive com a necessária obediência às regras de eleição por maioria absoluta; de possibilidade de segundo turno; e de realização de sessão unicameral.

Encontramos, apenas, uma omissão que deve ser suprida: não se prevê a aplicação, nas eleições suplementares, das condições de elegibilidade (CF, art. 14, § 3º) e das hipóteses de inelegibilidade (CF, art. 14, §§ 5º a 9º), que, segundo entendemos, devem ser aplicadas em quaisquer eleições ainda que suplementares. Por tal razão, estamos apresentando, além da emenda redacional supracitada, uma emenda aditiva, para incluir no art. 3º do PLS a declaração de incidência das condições de elegibilidade e das hipóteses de inelegibilidade.

SF/18501.48788-26



Consideramos, ainda, conveniente inserir um dispositivo deixando claro que, se ocorrer a última das vacâncias a menos de trinta dias do término do mandato, aplicar-se-á o art. 80 da CF, que prevê o exercício interino da Chefia de Estado e de Governo pelo Presidente da Câmara dos Deputados, pelo Presidente do Senado Federal ou pelo Presidente do STF, nessa ordem. Essa solução é decorrência implícita da regra do § 1º do art. 81 da CF, como apontado pela doutrina (cf. MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro de Seixas. **Comentários à Constituição do Brasil, volume IV, tom II**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 245), mas deve, por questões de segurança jurídica e previsibilidade, ser positivada em Lei.

SF/18501.48788-26

III – VOTO

Por todos os motivos expostos, somos pela **constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do **PLS nº 725, de 2015**, e votamos, no **mérito**, por sua **aprovação**, com as seguintes emendas:

EMENDA N° – CCJ (DE REDAÇÃO)

Renomeiem-se, no § 1º do art. 5º do Projeto de Lei do Senado nº 725, de 2015, as alíneas “a” e “b” como incisos “I” e “II”, respectivamente.

EMENDA N° – CCJ

Inclua-se, no art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 725, de 2015, o seguinte § 4º:

“Art. 3º

.....

§ 4º As candidaturas devem obedecer a todas as condições de elegibilidade e hipóteses de inelegibilidade previstas na Constituição Federal e legislação eleitoral.” (NR)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

EMENDA N° – CCJ

Inclua-se, no Projeto de Lei do Senado nº 725, de 2015, o seguinte art. 10, renumerando-se os atuais arts. 10 e 11 como 11 e 12, respectivamente:

“Art. 10. Enquanto vagos os cargos de Presidente e de Vice-Presidente da República, e até a posse dos eleitos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 80 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Não se fará eleição indireta se a última vaga ocorrer a menos de trinta dias do fim do período presidencial, aplicando-se o disposto no *caput*.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/18501.48788-26