

# Emenda Constitucional n.º 15, de 19 de novembro de 1980

**Sinopse:** JOSÉ XAVIER DA SILVA  
Técnico Legislativo da Subsecretaria  
de Edições Técnicas

## SUMARIO

- I — Mensagem n.º 95, de 1980 (CN)  
Proposta de Emenda à Constituição n.º 76, de 1980
- II — Comissão Mista
- III — Emendas
- IV — Parecer
- V — Discussão em 1.º turno
- VI — Votação em 1.º turno
- VII — Discussão e votação em 2.º turno
- VIII — Promulgação

### I — Mensagem

Na sessão conjunta do Congresso Nacional, em 22 de agosto de 1980, foi lida a Mensagem do Senhor Presidente da República submetendo à deliberação do Poder Legislativo a Proposta de Emenda Constitucional que deu origem à Emenda n.º 15, de 1980 (1):

#### MENSAGEM N.º 95, DE 1980 (CN) (N.º 63/80, na origem)

Excelentíssimos Senhores Membros do Congresso Nacional:

Nos termos do art. 47, item II, da Constituição, tenho a honra de submeter à superior apreciação de Vossas Excelências a anexa proposta de Emenda à Constituição, que restabelece o sistema do voto direto nas eleições para Governador dos Estados e para Senador da República.

(1) DCN — Sessão Conjunta — 23-8-80, pág. 2.065

A eliminação dos diplomas de exceção, a reinstauração da coexistência democrática pela Anistia e, finalmente, a reintrodução do pluripartidarismo na vida política do País assinalaram passos decisivos na obra de construção do regime democrático.

A presente proposta de Emenda Constitucional, reinserindo o sufrágio universal e o voto direto e secreto no quadro das instituições republicanas para eleição de Governador de Estado e Senador, exprime a execução do compromisso democrático livremente assumido pelo Governo.

Tal compromisso, por envolver a reformulação das instituições políticas nacionais, há de contrapor-se, pela necessidade de sua formulação global, a projeções isoladas que, embora coincidentes com alguns de seus objetivos, se apartam da concepção necessariamente integral do problema.

A alteração constitucional ora proposta resultará, de certo, na futura revisão dos estatutos legais pertinentes à propaganda eleitoral pelo rádio e pela televisão, de forma a compatibilizá-los com o sistema de eleição direta.

Brasília, 26 de fevereiro de 1980. — **JOAO FIGUEIREDO.**

#### **PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO N.º 76, DE 1980**

**Art. 1.º** — Os dispositivos da Constituição Federal adiante indicados passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 13** — .....

§ 2.º — A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, far-se-á por sufrágio universal e voto direto e secreto; o candidato a vice-Governador considerará-se eleito em virtude da eleição do candidato a Governador com ele registrado.

.....  
**Art. 41** — O Senado Federal compor-se-á de representantes dos Estados, eleitos pelo voto direto e secreto, segundo o princípio majoritário, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos e no exercício dos direitos políticos.

§ 1.º — Cada Estado elegerá três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 2.º — A representação de cada Estado renovar-se-á de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e por dois terços.

§ 3.º — Cada Senador será eleito com os respectivos suplentes.”

.....  
**Art. 2.º** — O mandato dos atuais Senadores terá a duração prevista na legislação em vigor à data da respectiva eleição.

## **II — Comissão Mista**

De acordo com as indicações das Lideranças, ficou assim constituída a Comissão Mista incumbida de emitir parecer sobre a matéria (2):

Pelo Partido Democrático Social — Senadores Alberto Lavinas, José Lins, Jutahy Magalhães, Luiz Cavalcante, Lomanto Júnior, Mu-

(2) DCN — Sessão Conjunta — 23-8-80, pág. 2.066

rilo Badaró e os Srs. Deputados Afrísio Vieira Lima, Edison Lobão, Genésio de Barros, Hugo Napoleão, Lulz Rocha e Maluly Neto.

Pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro — Senadores Pedro Simon, Humberto Lucena, Franco Montoro e os Srs. Deputados João Gilberto, Eptácio Cafeteira e Max Mauro.

Pelo Partido Popular — Senador Gilvan Rocha e os Srs. Deputados Magalhães Pinto e Jorge Moura.

Pelo Partido Trabalhista Brasileiro — Senador Leite Chaves.

A Comissão foi instalada em 26 de agosto <sup>(3)</sup>, eleitos para a Presidência o Deputado Humberto Lucena e para a Vice-Presidência o Senador Lomanto Júnior. Foi designado Relator o Deputado Edison Lobão.

Na 2ª reunião, em 2 de setembro <sup>(4)</sup>, a Comissão Mista aprovou requerimento do Deputado João Gilberto, solicitando o comparecimento, perante a Comissão, do Senhor Ministro da Justiça, Ibrahim Abi-Ackel, a fim de analisar e debater aspectos da proposta em exame e assuntos conexos — eleições presidenciais, eleições em municípios das Capitais de Estado, áreas de segurança nacional e estâncias hidrominerais.

A 3ª reunião da Comissão Mista, em 16 de setembro <sup>(5)</sup>, compareceu o Senhor Ministro da Justiça. Consta do resumo da ata da reunião:

“Durante sua palestra, o Senhor Ministro analisa o poder parlamentar que, atualmente, reacende-se, após períodos de arbiário.

Cita a revogação do Ato Institucional n.º 5; a lei da anistia; o pluripartidarismo, ressaltando, neste item, a liber<sup>a</sup>ção das correntes políticas do País que eram restritas ao bipartidarismo imposto por decreto artificial.

Afirma, ainda, que se tornaria inteiramente inútil votar as prerrogativas do Congresso Nacional, realizar anistia, permitir o surgimento de organizações partidárias, se, ao termo de tudo isso, não se viabilizasse a eleição direta para Governador dos Estados.

Sustenta a tese de que todas as medidas políticas tomadas, no sentido da evolução democrática no Brasil, a eleição direta para Governadores é a que, mais profundamente, atinge esse resultado.

Faz referência, também, à disposição da Proposta, que agora se discute, no que tange à eliminação da figura do Senador indireto, restaurando, assim, a forma universal de participação popular na eleição dos mandatários para a totalidade do Senado.

Na fase interpelatória, fazem uso da palavra os Senhores Senadores Leite Chaves, Gilvan Rocha, Henrique Santillo, Pedro Simon, Lomanto Júnior e os Deputados Edison Lobão, João Gilberto, Samir Achôa e Pimenta da Veiga.”

A 4ª reunião da Comissão Mista realizou-se em 21 de outubro <sup>(6)</sup> para apreciação do Parecer.

(3) DCN — S. II — 18-10-80, pág. 5.840

(4) DCN — S. II — 14-10-80, pág. 5.839

(5) DCN — S. II — 9-10-80, pág. 5.454 (com a íntegra da palestra do Senhor Ministro da Justiça)

(6) DCN — S. II — 21-11-80, pág. 6.983

### III — Emendas

EMENDAS OFERECIDAS PERANTE A COMISSÃO MISTA INCUMBIDA DE EXAMINAR E EMITIR PARECER SOBRE A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 76, DE 1980, QUE "RESTA-BELECE O SISTEMA DO VOTO DIRETO NAS ELEIÇÕES PARA GOVERNADOR DOS ESTADOS E PARA SENADOR DA REPÚBLICA" (7).

Parlamentares	Número das Emendas
Senador Marcos Freire e outros	2
Deputado Ralph Biasi e outros	3
Deputado Ulysses Guimarães e outros	1

#### EMENDA N.º 1

(Substitutivo)

A Proposta de Emenda à Constituição n.º 76, de 1980-CN

Altera dispositivos da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1.º — Os dispositivos da Constituição Federal adiante indicados passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 13 — .....

§ 2.º — A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, far-se-á por sufrágio universal, voto direto e secreto, considerando-se eleito o candidato a Vice-Governador em virtude da eleição do candidato a Governador com ele registrado.

Art. 15 — .....

I — pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito, incluindo das Capitais, e Vereadores, realizada simultaneamente em todo o País, dois anos antes das eleições gerais, para Governador, Câmara dos Deputados e Assembléias Legislativas.

Suprima-se o parágrafo 1.º e suas alíneas.

Art. 41 — O Senado Federal compor-se-á de representantes dos Estados, eleitos pelo voto direto e secreto, segundo o princípio majoritário, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos e no exercício dos direitos políticos.

§ 1.º — Cada Estado elegerá três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 2.º — A representação de cada Estado se renovará de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e por dois terços.

(7) DCN — Sessão Conjunta — 9-9-80, pág. 2.331

§ 3.º — Cada Senador será eleito com dois suplentes.

Art. 74 — O Presidente será eleito, entre os brasileiros maiores de trinta e cinco anos, por sufrágio universal e voto direto e secreto, para um mandato de cinco anos."

Art. 2.º — O mandato dos Senadores eleitos indiretamente no pleito de 1978 terá a duração de quatro anos, elegendo-se dois, com seus suplentes, para cada Estado, em 1982.

Art. 3.º — Fica revogado o art. 75 e seus parágrafos da Constituição.

Art. 4.º — O § 1.º do art. 77 passa a ter a seguinte redação:

§ 1.º — O candidato a Vice-Presidente preencherá os requisitos do art. 74, inclusive quanto à duração do mandato, elegendo-se como o Presidente."

### Justificação

A restauração da eleição direta do Presidente da República é uma aspiração insofreável da maioria do povo, conformando-se, ademais, com a tradição do Direito Constitucional brasileiro até a Revolução de 1964.

Já o res'abelecimento da autonomia política das Capitais significa, por sua vez, a devolução do direito de escolha dos seus Prefeitos a mais de doze milhões de eleitores, ou, pelo menos, vinte por cento da população votante do País.

Propostas nesse sentido ou têm sido rejeitadas ou não alcançam **quorum**, frustrando aquele enorme eleitorado, o mais politizado, a desculpa da maioria de que a alteração é inoportuna, ou sob a alegação de incoincidência, objeção sanada na presente emenda substitutiva.

A redução do mandato presidencial para cinco anos significa uma volta à tradição inaugurada pela Constituição de 1946 e só interrompida por uma emenda constitucional outorgada.

A redução do mandato dos Senadores chamados **biónicos** pela ironia popular, indiretamente eleitos numa rejeição da mais cara tradição republicana, impõe-se como uma satisfação inarredável à opinião pública.

Finalmente, numa fase de abertura democratizante, muito mal se situará o Congresso, diante da opinião pública, se recusar este substitutivo, concebido de forma a acolher as justas aspirações políticas, cuja viabilização tem merecido tanto empenho das Oposições e outros importantes segmentos da sociedade brasileira.

Sala das Comissões, 3 de setembro de 1980.

**DEPUTADOS:** Ulysses Guimarães — Freitas Nobre — Odaírc Klein — Ralph Biasi — Adhemar Santillo — Paulo Borges — Iram Saraiva — Hélio Duque — João Cunha — Aírton Soares — Ronan Tito — Arnaldo Schmidt — Pedro Ivo — Válder Garcia — Antônio Russo — Iturival Nascimento — Cardoso Alves — Gilson de Barros — André Dantas — Marcus Cunha — João Herculino — Paes de Andrade — Siqueira Campos — Carlos Bezerra — Marcondes Gadelha — Modesto da Silveira — Tidei de Lima — Edgard Amorim — Hildérico Oliveira — José Carlos Vasconcelos — Júnia Marise — Pacheco Chaves — Elquisson Soares — Flávio Chaves — Fernando Lyra — Francisco Libardoni — Israel Dias-Novae — Pimenta da Veiga — Eloar Guazzelli — Sérgio Murilo — Olivir Gabardo — Jorge

Cury — Ernesto de Marco — Mário Frota — Paulo Rattes — Oswaldo Lima — Walter Silva — Juárez Baptista — Sílvio Abreu Júnior — Roberto Freire — Marcello Cerqueira — Walber Guimarães — Jorge Gama — Carlos Santos — Jerônimo Santana — Max Mauro — João Gilberto — Heltor Alencar Furtado — Carlos Nelson — Carlos Alberto — Getúlio Dias — João Linhares — Carneiro Arnaud — Vilela Magalhães — Edson Vidigal — Carlos Sant'Anna — Alceu Collares — Luiz Cechinel — Murilo Mendes — Lidovino Fanton — Sérgio Ferrara — José Mauricio — Magnus Guimarães — Edison Khair — Nivaldo Krüger — Aloizio Bezerra — Rubem Dourado — JG de Araújo Jorge — José Maria de Carvalho — Antônio Carlos — Mendonça Neto — Alcyr Pimenta — José Frejat — Pedro Ivo — Fernando Cunha — Nabor Júnior — Gerson Camata — Renato Azeredo — Juárez Furtado — Tarcísio Delgado — Maurício Fruet — Aldo Fagundes — Mário Moreira — Luiz Baptista — Walmar de Luca — Roque Aras — Iranildo Pereira — Marcelo Cordeiro — Feu Rosa — Jorge Vianna — Samir Achôa — Márcio Macedo — José Bruno — Carlos Cotta — Luiz Baccarini — Jorge Vargas — Peixoto Filho — Figueiredo Correa — Alvaro Dias — Antônio Anibelli — José Costa — Jalro Brum — Délio dos Santos — Raimundo Urbano — Cardoso Fregapani — Fued Dib — Waldir Walter — Lúcia Viveiros — Oswaldo Macedo — Cristina Tavares — Celso Peçanha — Jackson Barreto — Jorge Uequed — Fernando Coelho — Del Bosco Amaral — Júlio Costamilan — Octacílio Queiroz — Santilli Sobrinho — Aurélio Paes — Daniel Silva — Mendes de Melo — Leônidas Sampaio — Levy Dias — Mac Dowel Leite de Castro — Newton Cardoso — Mário Hato — Francisco Pinto — Airton Sandoval — Alberto Goldman — Jader Barbalho — Henrique Eduardo Alves.

**SENADORES:** Gilvan Rocha — José Richa — Paulo Brossard — Humberto Lucena — Mauro Benevides — Evelásio Vieira — Mendes Canale — Valdon Varjão — Itamar Franco — Pedro Simon — Marcos Freire — Agenor Maria — Cunha Lima — Affonso Camargo — Henrique Santillo — Franco Mon'oro — Roberto Saturnino — Jaisson Barreto — Dirceu Cardoso — Tancredo Neves — Lázaro Barboza — Orestes Quércia — Adalberto Sena.

#### EMENDA N.º 2

A Proposta de Emenda à Constituição n.º 16, de 1980-CN

**Dispõe sobre eleições para Senador da República.**

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1.º** — .....

**Art. 2.º** — Assegura-se aos atuais Senadores eleitos em 1978, por sufrágio do colégio eleitoral de seus respectivos Estados, o direito de registro de seus nomes para concorrerem a uma das vagas de Senador, a serem preenchidas em 1982.

#### Justificação

A Mensagem n.º 63/80 do Senhor Presidente propõe Emenda Constitucional restabelecendo "o sistema de voto direto nas eleições para Governador dos Estados e para Senador da República".

Apontando passos decisivos na obra de construção do regime democrático, afirma que o projeto "reinsere o sufrágio universal e o voto direto e secreto no quadro das instituições republicanas para

eleição de Governador de Estado e Senador, exprime a execução do compromisso democrático livremente assumido pelo Governo”.

Assim sendo, da mesma forma que nas próximas eleições gerais se restaurará o poder do povo de escolher os dirigentes dos vários Estados federados, não há razão ética que justifique que, nessa mesma oportunidade, não se restabeleça, de modo pleno, esse direito, no que diz respeito ao Senado.

Dai por que a presente emenda, dentro da justificativa apresentada pelo Presidente da República, assegura tal anseio que é de toda a Nação brasileira, que foi surpreendida pela figura do chamado Senador biônico, criada pela Emenda outorgada n.º 8, conhecida pelo nome de “pacote de abril”.

Em todo caso, pela nova redação que se dá ao art. 2.º da proposta do Executivo, ora em exame pelo Congresso Nacional, assegura-se àqueles que foram indicados pelo Poder Central para o Senado Federal e formalmente eleitos pelas Assembléias Legislativas dos seus respectivos Estados, o direito de registro de suas candidaturas a um dos dois mandatos senatoriais a serem preenchidos em 1982.

É de pressupor que os atuais titulares de mandatos, se porventura se julgarem representantes autênticos do povo, só satisfação terão em se submeterem ao veredicto popular, tendo a oportunidade, desta forma, de desfazerem as versões correntes sobre a ilegitimidade dos mandatos que detêm, uma vez que, se favorecidos pela preferência do eleitorado, poderiam permanecer com suas atuais funções no Senado Federal.

Sala das Comissões, 3 de setembro de 1980.

**SENADORES:** Marcos Freire — Cunha Lima — Gilvan Rocha — Orestes Quércia — Adalberto Sena — Franco Montoro — Jaison Barreto — Mauro Benév'des — Itamar Franco — Humberto Lucena — Pedro Simon — Alberto Silva — Tancredo Neves — Henrique Santillo — Ezequiel Vieira — Alexandre Costa — Paulo Brossard — Lázaro Barboza — Mendes Canale — Agenor Maria — Affonso Camargo — Dirceu Cardoso (apoio) — Valdon Varjão.

**DEPUTADOS:** Marcondes Gadelha — Oswaldo Macédo — Edson Vidigal — Iranildo Pereira — Olivir Gabardo — JG de Araújo Jorge — Fernando Cunha — Maurício Fruet — Renato Azeredo — José Costa — Edgard Amorim — Mendes de Melo — Francisco Pinto — Fued D'ib — Audálio Dantas — Celso Peçanha — Benedito Marcillo — Cristina Tavares — Epitácio Cafeteira — Carlos Alberto — Gilson de Barros — Marcus Cunha — Miro Teixeira — Ruy Codo — Jackson Barreto — Vilela de Magalhães — Fernando Lyra — Heitor Alencar Furtado — Haroldo Sanford — Aluisio Bezerra — A'ceu Collares — Roberto Freire — Mendonça Neto — Carlos Wilson — Walter de Prá — Louremberg Nunes Rocha — Raimundo Urbano — Cardoso Fregapani — Júlio Costamilan — Rosa Flores — Joel Vivas — Leonidas Sampaio — Lázaro de Carvalho — Octacílio Almeida — Airton Sandoval — Milton Figueiredo — Levy Dias — Hélio Duque — Lúcia Viveiros — Péricles Gonçalves — Luiz Cechinel — Jorge Cury — Walmor de Luca — Felipe Penna — Magnus Guimarães — Peixoto Filho — Samir Achôa — Ernesto Dall'Oglio — Airton Soares — Aldo Fagundes — Jairo Brum — Mauro Sampaio — Luiz Baccarini — Sérgio Ferrera — Carlos Nelson — Edson Khair — Mário Frota — Murilo Mendes — Santilli Sobrinho — José Frejat — Tidei de Lima — Délio dos Santos — Jorge Gama — Carlos Sant'Anna — Juarez Furtado — Daniel Silva — Walter Silva — Odacir Klein — Euclides Scalco — Francisco Libardoni — Melo Freire — Gerson Camata — Eloar Guazzelli — Nivaldo Krüger — Sílvio Abreu Júnior — Júnia Marise — Paulo Borges

— Aurélio Peres — Eloy Lenzi — Pedro Sampaio — Amadeu Gears — José Bruno — Oswaldo Lima — Antônio Russo — Paulo Marques — Márcio Macedo — João Gilberto — Fernando Coelho — Freitas Dniz — Roque Aras — Hldérico Oliveira — Tarcísio Delgado — Henrique Eduardo Alves — João Cunha — Alvaro Dias — Octacílio Queiroz — Carneiro Arnaud — Walber Guimarães — Elquisson Soares — Ubaldo Dantas — Ronan Tito — Waldir Walter — Walter Garcia — Horácio Ortiz — Jorge Vargas — Carlos Cotta — Celso Carvalho — Pedro Lucena — Carlos Santos — Francisco Rollemberg — Adhemar Santillo — Jader Barbalho — Pedro Faria — Bento Gonçalves — Luiz Baptista — Mário Moreira — Max Mauro — Tertuliano Azevedo — Geraldo Bulhões — Antônio Mariz — João Linhares — João Herculino — Rubem Dourado — Alcir Pimenta — Albérico Cordeiro — Figueiredo Correia — Geraldo Fleming — José Maurício — Sérgio Murilo.

### EMENDA N.º 3

A Proposta de Emenda à Constituição n.º 76, de 1980-CN

Desprezado o art. 2.º da Proposta de Emenda à Constituição n.º 76, de 1980-CN, façam-se, ainda, as seguintes alterações no vigente texto constitucional:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Artigo único** — Os arts. 74, 75, 77 e 208 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

**Art. 74** — O Presidente será eleito, entre os brasileiros maiores de trinta e cinco anos e no exercício dos direitos políticos, pelo sufrágio universal e direto.

**Art. 75** — O mandato do Presidente da República é de cinco anos.

**Art. 77** — O candidato a Vice-Presidente, que deverá preencher os requisitos do art. 74, considerar-se-á eleito em virtude da eleição do candidato a Presidente com ele registrado; seu mandato é de cinco anos, observado, quanto à posse, o disposto no art. 76.

**Art. 208** — Os mandatos dos Senadores eleitos em 1978, na forma do disposto na parte final do § 2.º do art. 41 (redação dada pela Emenda n.º 8, de 1977), terão a duração de quatro anos, realizando-se nova eleição em 15 de novembro de 1982 para a complementação dos mandatos do terço a eles correspondente."

### Justificação

A presente emenda visa:

1.º — reintroduzir em nosso ordenamento jurídico-constitucional o sistema de eleições diretas para a Presidência da República;

2.º — estabelecer que o mandato do Presidente da República tenha duração mais consentânea com a nossa tradição, ou seja, de cinco anos;

3.º — encurtar o mandato dos atuais Senadores indiretos, determinando nova eleição em 1982 para a conclusão dos respectivos mandatos.

Quanto aos do's primeiros objetivos, cremos que pouco ou nada há a dizer sobre os mesmos, visto que eles consubstanciam a expectativa e os desejos generalizados de todo o povo brasileiro que real-



mente não se conforma com ter que suportar presidentes não ungi-  
dos por sua vontade soberana. Tais objetivos compatibilizam-se, ade-  
mais, com a chamada abertura democrática.

No que tange ao encurtamento dos mandatos dos Senadores in-  
diretos, vulgarizados sob a depreciativa denominação de "blônicos",  
cremos que nada justifica a sua permanência por mais tempo no Se-  
nado da República quando o próprio Governo, responsável por sua  
criação, já está a cuidar de suprimi-los.

Sala das Comissões, 27 de agosto de 1980.

**DEPUTADOS:** Ralph Biasi — Del Bosco Amaral — Roberto Freire — Heltor Alencar Furtado — Rosa Flores — Jorge Ueques — Jorge Cury — Aluizio Bezerra — Eptácio Cafeteira — Freitas Nobre — Edgard Amorim — Osvaldo Macedo — Fernando Lyra — Adhemar San'illo — Ernesto de Marco — Álvaro Dias — Fernando Coelho — Walter Silva — Audálio Dantas — João Gilberto — Felipe Penna — Elquisson Soares — Marcondes Gadelha — Octacilio Queiroz — Roman Tito — Tarcísio Delgado — Pimenta da Veiga — José Carlos Vasconcellos — Adhemar Ghisi (apoiamento) — José Maria de Carvalho — JG de Araújo Jorge — Marcello Cerqueira — Navarro Vieira Filho (apoiamento) — Aurélio Peres — Amílcar de Queiroz (apoiamento) — Pedro Germano (apoiamento) — Getúlio Dias — Juarez Furtado — Antônio Gomes — Daniel Silva — Leônidas Sampalo — Alberto Goldman — João Faustino — Miro Teixeira — Ernesto Dall'Oglio — Francisco Libardoni — Wilson Falcão — Euclides Scaldo — Tidel de Lima — João Cunha — Rosemburgo Romano — Paulo Borges — Carlos Bezerra — Ruy Codo — Fued Dib — Haroldo Sanford — Francisco Pinto — Freitas Diniz — José Costa — Carlos Augusto — Paulo Marques — Juarez Batista — Arnaldo Schmitt — Olivir Gabardo — Francisco Rollemberg — Figueiredo Correia — Carlos Cotta — Fernando Cunha — Marcus Cunha — Herbert Levy — Ademar Pereira — Valter Garcia — Santilli Sobrinho — Leorne Belém — Ruy Baccelar — Renato Azeredo — Octávio Torrecilla — Pacheco Chaves — Iranildo Pereira — Antônio Russo — Cristino Cortes — Mário Hato — Magalhães Pinto — Airton Soares — José Freire — Horácio Ortíz — José Camargo — Luiz Baccarini — Alberto Hoffmann — Cardoso Fregapani — Jorge Ferraz — Edison Khair — Flávio Chaves — Sebastião Rodrigues Jr. — Odacir Soares — Sérgio Ferrara — Nivaldo Krüger — Magnus Guimarães — Carlos Alberto — Amadeu Geara — Artenir Werner — Antônio Moraes — Edison Lobão — Raymundo Urbano — Mário Moreira — Alceu Collares — Lidovino Fanton — Paes de Andrade — Marcelo Cordeiro — Cris'ina Tavares — Lázaro Carvalho — João Alberto — Mário Frota — Max Mauro — Israel Dias-Novaes — Modesto da Silveira — Antônio Carlos de Oliveira — Eloy Lenzi — Harry Sauer — Maurício Fruet — Airton Sandoval — Waldir Walter — Samir Achôa — Hélio Duque — Carlos Nelson — Pedor Ivo — Newton Cardoso — Ulysses Guimarães — Aldo Fagundes — Caio Pompeu — Daso Coimbra — Hildérico Oliveira — Eloar Guazzelli — Pedro Sampaio — Odacir Klein — Jackson Barreto — Castejon Branco — Leopoldo Bessone — Cardoso Alves — José Carlos Vasconcellos — Iburival Nascimento — Geraldo Fleming — Júlio Martins — Benedito Marcílio — José Amorim — Pedro Geraldo Costa — Arnaldo Lafayette — Bento Lobo.

**SENADORES:** Gilvan Rocha — Evandro Carreira — Itamar Franco — Mauro Benevides — Paulo Brossard — Orestes Quércia — Evelásio Vieira — José Richa — Alberto Silva — Mendes Canale — Dirceu Cardoso — Humberto Lucena — Franco Montoro — Roberto Saturnino — Jason Barreto — Marcos Freire — Lázaro Barboza — Affonso Camargo — Henrique Santillo — Pedro Simon — Nelson Carneiro — Adalberto Sena — Tancredo Neves.

## IV — Parecer

### PARECER N.º 172, DE 1980 (CN)

Da Comissão Mista, incumbida de estudo e parecer sobre a Proposta de Emenda à Constituição n.º 76, de 1980, que “restabelece o sistema do voto direto nas eleições para Governador dos Estados e para Senador da República” (8).

Relator: Deputado Edson Lobão

#### I — Relatório

Com a Mensagem n.º 63, de 26 de fevereiro de 1980 (n.º 95/80-CN), vem o Senhor Presidente da República de submeter à consideração do Congresso Nacional proposta de Emenda à Constituição Federal, objetivando o restabelecimento do pleito direto para a escolha dos Governadores e Vice-Governadores de Estado e a eliminação do sistema de eleição indireta para um terço da composição do Senado Federal.

A presente proposta de modificação constitucional acha-se justificada, basicamente, nas seguintes razões:

“A eliminação dos diplomas de exceção, a reinstauração da coexistência democrática pela Anistia e, finalmente, a reintrodução do pluripartidarismo na vida política do País assinalaram passos decisivos na obra de construção do regime democrático.

A presente Proposta de Emenda Constitucional, reinserindo o sufrágio universal e o voto direto e secreto no quadro das instituições republicanas para a eleição de Governador de Estado e Senador, exprime a execução do compromisso democrático livremente assumido pelo Governo.”

Sobre a Proposta do Senhor Presidente da República, ora objeto de nossa atenção, incidiram três emendas encabeçadas, respectivamente, pelo Deputado Ulysses Guimarães, a de n.º 1, pelo Senador Marcos Freire, a de n.º 2, e pelo Deputado Ralph Biasi, a de n.º 3.

#### A EMENDA DO DEPUTADO ULYSSES GUIMARÃES

É objetivo da emenda em causa:

I — também, como a Proposta sobre que incide, o restabelecimento da eleição direta para Governador e Vice-Governador de Estado;

II — reinserir, no texto constitucional, a previsão de eleição para Prefeito e Vice-Prefeito de Capital e, bem assim, dos Municípios de interesse da segurança nacional a realizar-se conjuntamente com a dos demais Prefeitos, “dois anos antes das eleições gerais para Governador, Câmara dos Deputados e Assembléas Legislativas”;

III — igualmente, como a Proposta de Emenda sobre que incide, sugere restabelecer-se que os Senadores sejam eleitos, exclusivamente, pelo voto direto e secreto segundo o princípio majoritário, mas diferentemente da Proposta do Senhor Presidente da República, que garante aos atuais Senadores eleitos indiretamente a duração de seus mandatos nos termos em que foram eleitos, propõe que esses mandatos sejam reduzidos para quatro anos;

IV — o restabelecimento da eleição direta para a Presidência e a Vice-Presidência da República, com o período de mandato de cinco anos.

(8) DCN — Sessão Conjunta — 25-10-80, pág. 3.021

A emenda que tem o nobre Deputado Ulysses Guimarães como seu primeiro signatário, vem justificada nos argumentos de que o povo há muito aspira ao exercício do direito de escolher diretamente o Presidente da República, de que deve ser restabelecida a autonomia política dos Municípios das capitais, mediante a devolução do direito de escolha dos seus Prefeitos aos respectivos municípios, e de que se faz mister a redução do mandato dos Senadores eleitos indiretamente, como medida que se impõe a título de "uma satisfação inarredável à opinião pública".

#### A EMENDA DO SENADOR MARCOS FREIRE

(Emenda n.º 2)

A emenda cuja iniciativa vem liderada pelo Senador Marcos Freire tem em vista assegurar, aos Senadores eleitos indiretamente em 1978, o direito de registro de seus nomes para concorrerem "a uma das vagas de Senador a serem preenchidas em 1982".

Construindo razões entendidas eficazes ao objetivo de convencer sobre a oportunidade da presente iniciativa, seus nobres autores, sobre alegarem que a medida proposta se afina com os propósitos assinalados pelo Senhor Presidente da República de lograr a realização do compromisso democrático por ele assumido, afirmam que ela teria ainda a virtude de ensejar, aos Senhores Senadores eleitos indiretamente, a "satisfação" de se submeterem ao veredicto popular".

#### A EMENDA DO DEPUTADO RALPH BIASI

(Emenda n.º 3)

A Emenda n.º 3, cuja iniciativa vem encabeçada pelo nobre Deputado Ralph Biasi, tem como objetivos:

I — o restabelecimento do plei'o direito para a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República e a fixação do respectivo mandato em cinco anos;

II — a redução, para quatro anos, do mandato dos Senadores eleitos indiretamente em 1978.

No que concerne aos objetivos da eleição direta para a Presidência da República e da fixação do mandato do Presidente e do Vice-Presidente em cinco anos, a justificação da correspondente iniciativa apóla-se no argumento de que elas "consustanciam a expectativa e os desejos generalizados de todo o povo brasileiro". Quanto à proposta de redução do mandato dos atuais Senadores eleitos por sufrágio indireto, ajuizam os nobres proponentes da respectiva emenda que a permanência da representação indireta na composição do Senado Federal não se justifica, mormente quando o próprio Governo está provendo no sentido de sua supressão, ao prever, na Proposta respectiva, que somente por voto dire'õ serão eleitos os membros do Senado Federal.

É o relatório.

As presentes propostas de modificação constitucional dizem, in-  
dubiosamente, respeito a práticas inerentes ao regime democrático,  
razão pela qual cabe, preliminarmente, tecer considerações sobre o  
tema democracia, ligado ao problema da representação da soberania  
popular.

#### A DEMOCRACIA

Invocando ROUSSEAU, o Professor PAULO BONAVIDES, em seu **Ciência Política**, lembra que "se houvesse um povo de deuses, esse povo se governaria democraticamente".

E ainda lembrando ROUSSEAU conclui esse juspublicista, sob a reflexão registrada, que tomada a rigor a acepção do termo democracia, poder-se-ia então dizer que "jamais houve, jamais haverá verdadeira democracia".

Além, nem mesmo nas cidades-estados da Grécia existiu a democracia por inteiro, pois do autogoverno, que poderia denunciar sua inteligência, não participavam contingentes do povo grego, como os escravos, os estrangeiros e as mulheres. E isto — e aqui voltamos à exatidão da conclusão de ROUSSEAU — em razão de as cidades-estado gregas não se comporem de deuses, senão de homens, e exatamente porque, lá, os deuses circunscreviam sua atuação aos horizontes muito superiores das culminâncias do Olimpo.

Assim, não havendo como ser a democracia absoluta, na inteligência do designativo, pode ela corretamente merecer epítetos — data *venia* dos que imaginam o contrário — e também especialmente porque, sendo ela o resultado de atitudes do homem-político, é, assim, o produto de comportamentos inseridos na área da política que é, ao fim, conforme irretocável definição, "a arte do possível".

De tal sorte, a democracia pode ser qualificada, como, aliás, o tem sido a partir da metade do século XIX, segundo as ideologias dominantes. Surgiram a partir de então as democracias Tory e Liberal, passando os radicais a chamá-la de social. Aceito o regime democrático pelo catolicismo, lembra THEMISTOCLES CAVALCANTI em artigo publicado sob o título "A Democracia como Sistema Político", nasceu a democracia cristã. Ao depois surgiram as democracias popular e proletária (conforme querem assim ser classificados alguns regimes comunistas), a capitalista, a industrial e, mesmo a totalitária, conforme denunciada pelo Professor TALMOND, segundo menção feita no trabalho acima citado, em *The Origins of Totalitarian Democracy*, e que seria a democracia do partido único, como ocorre nos regimes comunistas.

E toda essa forma diferenciada de representação popular, que é inerente aos regimes democráticos, decorre, efetivamente, da impossibilidade de exercício direto, pelo povo, de todos os poderes de governo, agindo soberanamente, pela razão mesma — replisamos — da impossibilidade material do autogoverno.

Explica-se, nessa razão, o porquê de a organização dos Estados, no concernente ao processo necessário de representação da soberania popular e tendo em vista o exercício das funções de governo, mostrar variadas formas, mediante as quais o povo, diante da impossibilidade material de autogovernar-se, delega os poderes de governo, que só ele detém, através de sistemas possíveis de dar conteúdo de legitimidade à representação de seus interesses.

#### AS OPÇÕES DE REPRESENTAÇÃO: SISTEMA DIRETO OU INDIRETO DE SUFRÁGIO?

A representação, então, que é a única forma possível de se fazer presente a soberania popular, ocorre conforme a via eleita para concretizá-la e segundo o indiquem as conveniências; e estas — é oportuno lembrar — nem sempre coincidem com as teorizações sobre um sistema ideal de escolha do representante do poder de soberania, que se localiza na coletividade nacional. Disso resulta, pois, que países ricos e justamente considerados como estruturados em bases democráticas ora adotem o sistema de sufrágio direto do povo para a escolha de todos os seus governantes, ou para a escolha de alguns deles, ora o sistema indireto, ou mesmo um misto dos dois sistemas. É o que pode ser observado no cotejo dos sistemas de sufrágio ado-

tados por países tradicionalmente democráticos como a Inglaterra, os Estados Unidos, a França, a Suíça, a Suécia, para mencionar alguns dentre os vários exemplos possíveis de países democratas que adotam os sistemas direto e indireto de sufrágio na escolha de seus governantes.

Então, a opção por um sistema ou outro não é de, jamais, ser o resultado da escolha entre ficar com a democracia ou repudiá-la, senão reconhecer qual dessas práticas mais se ajuste ao objetivo da própria preservação da democracia, vista esta, naturalmente, como a sistemática capaz de ensinar igualdade de oportunidade a todos, com o respeito pelos direitos de cada qual não afetantes dos direitos preexistentes da coletividade respectiva. E essa escolha depende, naturalmente, de uma série de fatores ora de natureza sociológica, ora de fundo culturoológico.

O sistema de eleição direta tem, de fato, a virtude de ensinar ao povo a liberdade de escolha sem intermediação, mas essa liberdade não se pode dizer absoluta porque esse mesmo povo jamais escolhe o candidato que quer, senão aquele que lhe é apontado por pressupostos delegados seus nas convenções partidárias, e isto entendido sob o argumento de que, em tese, cada eleitor deva idealisticamente inserir-se num partido político. Mas o sufrágio direto, entre nós, tem ensejado apontadas práticas de modificação — inversão mesmo em alguns casos — da vontade efetivamente manifesta nas urnas, mediante a confecção de mapas que não refletem fielmente a manifestação do eleitorado conforme o voto dado.

A própria Oposição, que tanto se insurge contra o sistema indireto, qualificando-o sistema impuro de escolha de governantes — e os detentores de mandato legislativo se inserem à evidência entre os governantes eleitos —, verberou, por seus integrantes no Estado de Pernambuco, o resultado do último pleito para o Senado Federal, naquele Estado, alegando fraude no registro dos votos.

Então, se o sistema de sufrágio direto permite falhas tão comprometedoras da manifestação da vontade soberana do povo, por que só causticar o sistema de sufrágio indireto, como se ele fosse o único que possibilitasse a conspurcação da vontade popular?

Mas, se inobstante os defeitos que o sistema de sufrágio direto também comporta, o seu restabelecimento, entre nós, para a escolha dos governantes em todos os níveis, tivesse a virtude de somar todos os fatos positivos, necessários à configuração da prática de uma democracia ideal — virtude que, absolutamente, não tem — há muito, por certo, teríamos enveredado pelo caminho da solução feliz, tão fácil seria ela de ser atingida.

Alega-se, no entanto, que haveria uma vontade manifesta, geral, pleiteando no sentido do retorno ao sistema de eleição direta para a escolha dos exercentes de mandatos executivos em todos os níveis e, inclusive, no sentido da eliminação do sistema indireto de escolha de um terço da composição do Senado Federal.

No entanto, pode-se considerar que essa vontade reflita a voz coletiva consciente, que só é de ser entendida aquela que propugne por solução realística, capaz de consultar, em efetividade e não apenas idealisticamente, seu interesse?

Consultaria a esse interesse, assim — é outra pergunta que nos devemos propor — o retorno ao sistema de eleição direta em todos os níveis?

Não temos dúvida em afirmar que o sistema de eleição direta, tanto quanto o indireto, é hábil à escolha dos Chefes dos Executivos

Estaduais. Mas será igual a conclusão quanto à escolha do Chefe da Nação?

No primeiro caso é possível, a nosso entender, que o voto se firme sobre uma base popular consciente, desde que, tendo o candidato domicílio eleitoral no Estado pelo qual pretenda eleger-se, o que pressupõe o conhecimento de suas qualidades de homem público pelos eleitores, não haveria como ser esse mesmo eleitorado iludido na sua boa fé pela dialética ou por força das artimanhas de um candidato altamente persuasivo na sua pregação.

Mas essa segurança da certeza do eleitor quanto às reais qualidades de um candidato nacional, cuja imagem pode facilmente ser deformada mediante campanhas bem articuladas e que não pode ser analisada ao fim da busca do homem real que se esconde por trás da aparência, leva muitas vezes o eleitor a terríveis enganos de escolha, quando esse candidato não tem um passado conhecido na área de qualquer dos Estados em que, até então, não haja atuado politicamente.

Por outro lado, é momento, então, de perguntar:

Que ofensa resultaria ao direito de o povo escolher, por exemplo, o Chefe da Nação, se esse mesmo povo faz-se representar, delegando o poder de soberania, que só ele detém e, pois, de representação necessária a tanto, a um legítimo representante seu? E acrescentaríamos — reforçando — ser legítimo esse representante, quanto à delegação, porque, ao ungir o mandatário com os poderes de representação para determinadas missões políticas, reconheceu, previamente, o representado na pessoa de seu representante, medianamente a confiança traduzida na outorga do mandato, capacidade, competência, legitimidade, enfim, para eleger em seu nome, o Supremo Magistrado do País e posto que a lei, antecedente à outorga do mandato, já teria afirmado que nos poderes de representação se incluía o de eleger em nome do representado o Chefe da Nação.

Por último — é de convir —, de regra, os que combatem o sistema de eleição indireta o fazem apenas estribados em opiniões personalíssimas e sob enfoque da própria conveniência política e não fundamentados em qualquer razão de ordem jurídica, filosófica ou sociológica, cabal a demonstrar a ilegitimidade da representação quanto ao exercício da competência outorgada ao representante, para eleger em nome do representado.

Veja-se, ainda, que justamente os países mais ciosos da observância de padrões inerentes à prática da democracia é que optaram pelo sistema — democrático, pois (replise-se) — de escolha indireta do Chefe de Governo. Isto o que ocorre nos Estados Unidos, em que o colégio de delegados é que dá a palavra final sobre a escolha do Presidente da República e, ainda, em todos os países em que a escolha do Primeiro-Ministro, que é quem, ao fim, nos regimes de Gabinete, governa a Nação, e que é eleito não diretamente pelo povo, mas por delegados seus. Ao revés, poucos, na anciana civilização européia, são os países que adotam o sistema de eleição direta do Chefe de Governo.

Do exposto resta, pois, evidente, uma demonstrada preferência pelo sistema indireto de escolha dos Chefes de Governo. Aliás, de registrar é que, na Europa Ocidental, de regra, este o sistema adotado, cumprindo referir, face à sua tradição de país democrático e exemplo, como tal, para outras nações, que a França adota, por exceção aos demais, o sistema direto.

As razões dessa preferência, se têm fundamento em raízes históricas e culturais, podem estar justificadas, também, em certos pres-

supostos que parecem evidenciar virtudes que só o sistema indireto de escolha pode conter.

A propósito de tais virtudes ocorre-nos lembrar, ainda, a manifestação de PAULO BONAVIDES em sua obra já citada. Mencionando TOCQUEVILLE e TAINÉ, como ilustres corifeus do sistema de sufrágio indireto, esse professor recorda argumentos mencionados como favorecendo ao referido sistema.

Segundo a referência feita, militam em favor do sufrágio indireto as razões de que:

"a) os graus interpostos operam como filtros, de modo que os eleitores secundários — eles mesmos já uma elite — ficam em condições de sufragar ou selecionar os mais capazes e competentes;

n) atua o sufrágio indireto como força moderadora, enfreado as paixões políticas, abrindo espaço à reflexão, ensejando a prudência das designações."

Mas, isto, sem esquecer, é claro, que ele, da mesma forma como o sistema direto de escolha, não deixam de conter defeitos inerentes a qualquer sistema de representação, pois nenhum deles é capaz de atingir o ideal da perfeição.

Assim, se, especialmente quanto à sobre-referida razão primeira, ela não se dissesse necessária, ao fim da apuração da escolha de um candidato regional à disputa da representação do respectivo eleitorado, ela haverá, por contrário, de ser exigida no tocante à escolha de um candidato nacional, por todos aqueles motivos já referidos, que não permitem ao eleitorado uma escolha feita em bases efetivamente seguras.

Quando aludimos ao voto direto, que constitui forma a mais natural da participação das massas no governo, não podemos nos esquecer das ponderações que, ao propósito dessa participação, faz THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI em seu trabalho já referido, quando afirma que, inobstante serem as massas heterogêneas, pluralistas e diferenciadas, cada uma delas se une por força da necessidade de se libertarem das antigas elites e, assim, poderem constituir poderosa força democrática. Mas essa união, conforme o publicista retrocitado, enseja a ocorrência de circunstância negativa, que seria a sensibilidade à ação demagógica, e pelo que, consoante lembra DAVID TRUMAN (*American System in Crisis — Political Science Quarterly*, 1950), o futuro da democracia estaria na dependência do chamado "consensus das elites" no processo de subversão do sistema pelos demagogos".

Nas conclusões do trabalho de THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI a que nos vimos reportando, alude ele ao problema da democracia como sistema, afirmando que ela "é... um sistema político que, partindo de suas bases fundamentais, sobre as maiores distorções na sua execução, menos pela corrupção dos homens, talvez, do que pela dificuldade de sua adaptação às situações peculiares de cada país, à formação histórica, à composição social, às deficiências culturais, às ambições humanas, às lutas ideológicas, às transformações da vida social, ao advento da política de massas". (Autor e obra citados, pág. 47 do n.º 1 — vol. I, jan./mar. 1968, da *Revista de Ciência Política*).

No mesmo estudo, lembra mais adiante o mestre THEMISTOCLES que a ciência política e a técnica jurídica criam sempre novos institutos, modificam os existentes, na busca de uma solução racional ao fim da redução dos efeitos negativos de fatores que tiram do

sufrágio, isto é, da vontade soberana do povo, manifesta no voto, a sua autenticidade.

Mas — deduz-se de subsequente advertência do insigne mestre patricio — devem ser estabelecidas segundo a capacitação do povo para praticá-las. Isto, o que sobressai da subsequente proposição desse nosso festejado juspublicista:

“Se um povo não tem condições para praticar com perfeição todas essas instituições, é preciso ajustá-las à situação peculiar a cada país, mas conservando-se as bases essenciais do sistema democrático. Nem todos os povos podem gozar das formas mais perfeitas de democracia, mas é preciso, pelo menos, atender às exigências mínimas do sistema.”

E é fundamentado nas precedentes razões que, mantendo-nos coerentes com posição já firmada ao ensejo em que, no ano passado, tivemos a iniciativa de proposta de emenda constitucional reinstituidora do pleito direto para o governo dos Estados, nos manifestamos favoravelmente à Proposta do Sr. Presidente da República que, com o mesmo objetivo, ora é submetida ao exame do Congresso Nacional, deixando de acatar as emendas sobre essa Proposta incidentes quanto à reinstituição do voto direto para a eleição do Presidente da República.

#### A SUPRESSÃO DO SISTEMA DE ELEIÇÃO INDIRETA PARA A COMPOSIÇÃO DE UM TERÇO DA REPRESENTAÇÃO DO SENADO

Antes que possamos ver qualquer inconveniência no retorno ao sistema direto como exclusivo para a eleição para o Senado Federal, tudo conduz a que a medida seja adotada, pois a escolha dos membros da Câmara Alta, diretamente pelo povo, remonta à primeira Constituição brasileira. Estabelecia, de fato, nossa primeira Carta Constitucional, em seu art. 40, que “o Senado é composto de membros vitalícios, e será organizado por eleição provincial”.

Assim, retomando o caminho da tradição brasileira, entendemos deva ser reinstituído, como sistema exclusivo de escolha para o Senado Federal, o do sufrágio direto.

No caso, e como já o argumentamos, o voto consciente do eleitor não encontra aqueles obstáculos possíveis quando se trate de um candidato nacional, já apontados ao fundamentarmos nossa conclusão contrária ao pleito direto para a Presidência da República, eis que se trata de escolha de um candidato regional, de regra, com passado político conhecido e acompanhado pelo eleitor.

#### O MANDATO DOS SENADORES ELEITOS MEDIANTE SUFRÁGIO INDIRETO

— Uma questão de direito adquirido —

É oportuno assinalar que, questionando a legitimidade dos pleitos indiretos para cargos políticos eletivos no Brasil, e só no Brasil, ilustres signatários das emendas incidentes sobre a Proposta do Senhor Presidente da República ora sob exame propõem apenas a redução do período do mandato dos Senadores eleitos indiretamente e não de todos os eleitos por sufrágio indireto. Data venia de tão ilustres colegas, para que seu posicionamento fosse marcado pela coerência, somente duas alternativas poderiam escolher: a proposta de redução não só dos mandatos dos atuais Senadores eleitos indiretamente, mas de todos quantos, no plano federal e (se possível fosse) no plano estadual, tiveram seus nomes sufragados em pleitos indiretos; sob o mesmo fundamento da ilegitimidade, ou respeitariam a



integralidade de todos esses mandatos, optando por alternativa que seria, a nosso entender, a única consentânea com o primado da lei e do princípio constitucional do direito adquirido. E todos os que defendem o respeito à Constituição como garantia indispensável à segurança dos cidadãos não podem desconhecer que o direito adquirido, pela razão de se constituir princípio constitucional consagrador de direito individual, não há como possa ser negado mesmo por disposição da própria Constituição Federal editada com índole transitória e, pois, não integrante do corpo de normas de Organização do Estado de cunho permanente.

Não é demais, a propósito da questão do direito adquirido, trazer a pelo o sempre lúcido — e brilhante mesmo — ensinamento de um de nossos maiores constitucionalistas — CARLOS MAXIMILIANO, ao comentar o § 3.º do art. 141 da Constituição de 1946, consagrador da inatacabilidade do direito adquirido:

“O princípio inscrito no art. 141, § 3.º, domina, incontestado, a consciência jurídica universal. É impossível obedecer às leis, se, havendo predominado uma ao realizar-se um ato, puder outra ser aplicada no julgamento, em qualquer tribunal. Não há solidez na ordem jurídica, se não se observam os mesmos preceitos desde a época em que se verificaram os fatos ajuizados, até o *verdictum* final.”

Seria, pois, o mesmo dizer-se, com CARLOS MAXIMILIANO, que não tem valor norma de que hierarquia seja, a não ser se editada pelo Poder Constituinte Originário, que tudo pode, e somente ele, sem restrição de qualquer espécie, se eia nega a prevalência de princípio constitucional, mormente quando ele traz raízes — para usar a expressão do festejado mestre MAXIMILIANO — “na consciência jurídica universal”.

#### A CONVENIÊNCIA DA ESCOLHA DO PREFEITO DA CAPITAL PELO GOVERNADOR DO ESTADO

Quanto à eleição dos Prefeitos das Capitais, o nosso entendimento é o de que, sem embargo das judiciosas razões que se constroem em favor da escolha mediante sufrágio direto, é preferível ficar com o atual sistema de nomeação pelo Governo do Estado *ad referendum* da Assembléia Legislativa respectiva, por reconhecer que essa forma de escolha é a que melhor consulta, dentro do quadro atual, os interesses dos respectivos municípios.

Ninguém contesta que as comunas brasileiras padecem do mal insidioso da persistente falta de recursos para atender até mesmo às prestações mais vitais de serviços públicos à respectiva população. É incontestável é, também, que esse mal toma feições mais graves quando se trate dos Municípios das capitais em face de que, sendo eles pólo de atração de correntes migratórias procedentes do interior, crescem demograficamente de maneira incontrolável, multiplicando os problemas da respectiva municipalidade com o crescimento desordenado da demanda de serviços públicos locais.

É imperioso considerar que, salvo raras exceções, as municipalidades cujas administrações não são da mesma linha política do Governo do Estado padecem a incompreensão desse mesmo Governo, que não tem por que, politicamente, assistir a respectiva Prefeitura em suas aperturas financeiras. Imaginemos tal problema transferido para as Prefeituras das capitais dos Estados, mais do que quaisquer outras dependentes da ajuda do governo estadual até mesmo para atender à prestação dos serviços mais essenciais aos respectivos municípios!

De tal sorte, não podemos, por mera questão de apego a fórmulas ideais de representação, permitir que venham as populações dos Municípios de nossas capitais sofrer mais que a quota de sacrifícios que a estrutura atual de distribuição de rendas públicas a elas impõe, possibilitando que o governo dessas municipalidades venha a ser administrado por Prefeito que não seja alinhado politicamente aos Governadores de Estado.

## II — Voto

Isto posto, o nosso voto é:

I — Pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição n.º 76, de 1980, de iniciativa do Sr. Presidente da República, na forma do Substitutivo anexo que, omitindo a referência ao § 3.º do art. 41 da Constituição Federal, permite seja eliminada a imprecisa referência aos Suplentes eleitos com cada Senador, conforme a redação sugerida na Proposta de Emenda em causa, ao mesmo tempo em que logra a manutenção do § 3.º do art. 41, conforme em vigor, que explicita que “cada Senador será eleito com dois suplentes”;

II — pela rejeição das Emendas n.ºs 1, 2 e 3, pelos fundamentos que embasam a nossa conclusão contrária:

a) à reinstauração do sistema de sufrágio direto para a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Prefeitos das Capitais e à redução dos mandatos dos primeiros para cinco anos;

b) à redução, para quatro anos, dos mandatos dos Senadores eleitos por sufrágio indireto em 1978;

c) à antecipação das eleições dos Prefeitos para dois anos antes das eleições gerais para Governador, para a Câmara dos Deputados e para as Assembléias Legislativas;

d) à garantia de candidatura para o Senado Federal, em 1982, dos Senadores eleitos por sufrágio indireto em 1978, especialmente porque a respectiva Emenda, a de n.º 2, não propõe, como seria necessário àquele objetivo, a redução de mandato desses Senadores para quatro anos, para que haja, em 1982, a renovação dos dois terços na representação junto à Câmara Alta, que a Emenda, apenas implicitamente, admite ocorrer, tanto que alude a “uma das vagas a serem preenchidas em 1982”.

Este, o nosso parecer, salvo melhor juízo.

Sala das Comissões, 21 de outubro de 1980. — Senador Humberto Lucena, Presidente — Deputado Edison Lobão, Relator — Deputado Magalhães Pinto — Senador Lomanto Júnior — Senador Leite Chaves (com restrições) — Deputado Afrísio Vieira Lima — Deputado Jorge Moura (com restrições) — Deputado João Gilberto (com restrições, na forma da declaração de voto) — Deputado Hugo Napoleão — Senador Luiz Cavalcante — Senador Jorge Kalume — Senador José Lins — Deputado Luiz Rocha — Deputado Epitácio Cafeteira (com restrições) — Deputado Genésio de Barros — Senador Gilvan Rocha (com restrições) — Deputado Maluly Neto — Deputado Max Mauro (com restrições) — Senador Aderbal Jurema — Senador Bernardino Viana — Senador Pedro Simon (com restrições, na forma da declaração de voto) — Senador Marcos Freire (com restrições, na forma da declaração de voto).

## SUBSTITUTIVO

Art. 1.º — O § 2.º do art. 13 e o caput e os §§ 1.º e 2.º do art. 41 da Constituição Federal passam a vigorar, respectivamente, com a seguinte redação:

“Art. 13 — .....

§ 2.º — A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, far-se-á por sufrágio universal e voto direto e secreto; o candidato a Vice-Governador considerar-se-á eleito em virtude da eleição do candidato a Governador com ele registrado.

Art. 41 — O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados, eleitos pelo voto direto e secreto, segundo o princípio majoritário, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos e no exercício dos direitos políticos.

§ 1.º — Cada Estado elegerá três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 2.º — A representação de cada Estado renovar-se-á de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e por dois terços.

§ 3.º — .....

Art. 2.º — O mandato dos atuais Senadores terá a duração prevista na legislação em vigor à data da respectiva eleição.

DEPUTADOS: Edison Lobão — Nilson Gibson — Airon Rios — Raul Bernardo — Djalma Marinho — Ary Kiffuri — Joel Ferreira — Lúcia Viveiros — Darcillo Ayres — Siqueira Campos — Brabo de Carvalho — Rafael Faraco — Claudino Sales — Joacil Pereira — Humberto Souto — Hugo Napoleão — Luiz Rocha — Eptácio Cafeteira — Maluly Netto — Magalhães Pinto (com restrições) — Afrísio Vieira Lima — Jorge Vargas — Jorge Moura (com restrições) — Ossian Araripe — Josias Leite — Airton Sandoval — Milton Brandão — Alberto Hoffmann — Baldacci Filho — Henrique Turner — Alcides Franciscato — Genésio de Barros — Adhemar Ghisi — Antônio Amaral — Gomes da Silva — Antônio Florêncio — Wildy Vianna — Anísio de Souza — Rômulo Galvão — Celso Peçanha — Vicente Guabiroba — Paulo Lustosa — Jairo Magalhães — Osvaldo Melo — Hugo Rodrigues da Cunha — Álvaro Gaudêncio — Ubaldino Melrelles — João Alves (apoiamento) — Altair Chagas — Alcir Pimenta — Bezerra de Melo — Menandro Minahim — Antônio Ferreira — Artenir Werner — Stoessel Dourado — Honorato Vianna — Alexandre Machado — Glória Júnior — Adhemar Pereira — Navarro Vieira Filho — Waldmir Belinati — Dario Tavares — Nasser Almeida — Júlio Martins — Paulo Guerra — Ney Ferreira — Paulo Pimentel — Raymundo Diniz — Odufo Domingues — Pedro Corrêa — Manoel Gonçalves — Adhemar de Barros Filho — Antônio Mazurek — Braga Ramos — Aroldo Moletta — Amílcar de Queiroz — Victor Fontana — Lúcio Cloni — Ludgero Raulino — Antônio Gomes — Castejon Branco — Antônio Zacharias — Alípio Carvalho — Hermes Macedo — Geraldo Guedes — Hélio Duque — Evaldo Amaral — João Faustino — Guido Arantes — Airton Reis — Inocêncio Oliveira — Italo Conti — Angelo Magalhães — Celso Carvalho — Cardoso de Almeida — Paulo Studart — Paulo Ferraz — Milton Figueiredo — Delson Scarano — Pedro Lucena — Roberto Carvalho — Rubem Figueiró — Ilegível — José de Souza — Pedro Germano — Walber Guimarães — Louremberg Nunes Rocha — Christiano Lopes — Ilegível — Feu Rosa — Fernando Magalhães — Cantídio Sampaio — Vieira da Silva — Herbert Levy — Ary Alcântara — Diogo Nomura — Rezende Monteiro — Joel Ribeiro — Haroldo Sanford — Hélio Campos — Agassiz Almeida — Arnaldo Schmitt — Rosa Flores — Luiz Baccarini — Célio Borja — Pedro Geraldo Costa — Henrique Eduardo Alves — Odacir Soares — João Carlos de Carli — Rubem Medina — Cristiano Cortes — Paulo Torres — Nabor Júnior — Carlos Sant'Anna — Adauto Bezerra — João Linhares — Ilegível — Adhemar Santillo — Bias

Fortes — Carlos Cotta — Gerson Camata — Saramago Pinheiro — Djalma Bessa — Péricles Gonçalves — Emídio Perondi — Homero Santos — Adriano Valente — Wilson Faicão — Tertuliano Azevedo — Luiz Vasconcellos — Geraldo Fleming — Álvaro Dias — Athlé Cou-ry — Nagib Haickel — Cláudio Strassburger.

**SENADORES:** Aloysio Chaves — Passos Pôrto — João Lúcio — Luiz Cavalcante — Milton Cabral — Helvídio Nunes — Almir Pinto — Bernardino Viana — Eunice Michiles — Aderbal Jurema — Pedro Pedrossian — Benedito Canelas — Hugo Ramos — Dirceu Cardoso — Nilo Coelho — Saldanha Derzi — Moacyr Dalla — Jorge Kakume — José Caixeta — Gabriel Hermes — Tarso Dutra — Gastão Müller — Leite Chaves — Marcos Freire (com restrições) — Pedro Simon.

#### DECLARAÇÃO DE VOTO

Votando favoravelmente à Proposta Governamental de eleições diretas para Governador e Senador, porque vemos nela um avanço da participação popular que esperamos seja realmente garantido e realizado sem novos retrocessos ou casuismos de véspera de eleições, reafirmamos nosso compromisso com a devolução ao povo do direito de eleger seu Presidente da República e os Prefeitos de todos os Municípios.

Reafirmamos, pois, nossa disposição de lutar para conquistar eleições diretas em todos os níveis, substituindo as atuais indicações de Prefeitos de alguns Municípios — áreas de segurança, capitais de Estado e estâncias hidrominerais —, bem como a eleição indireta para Presidente da República.

Não vemos como lutar por eleições diretas em todos os níveis possa criar problemas para um processo político que se diz de abertura. Pelo contrário, significa buscar a verdadeira abertura que se dá com a ampla participação popular.

Para assegurar a eleição direta dos Governadores e dos Senadores! Para conquistar a eleição direta de Presidente da República e de todos os Prefeitos!... A luta continua!

Sala das Sessões, 21 de outubro de 1980. — Deputado João Gilberto — Senador Marcos Freire — Senador Pedro Simon.

#### V — Discussão em 1º turno

Na sessão conjunta do Congresso Nacional de 12 de novembro (9), usaram da palavra para discutir a matéria os Deputados Anísio de Souza, Peixoto Filho, Cardoso Alves, Carlos Sant'Anna, João Gilberto, Del Bosco Amaral e Tidei de Lima. No prosseguimento da discussão, em sessão convocada para o mesmo dia, às 18 horas e 30 minutos (10), ocuparam a tribuna os Deputados José Costa, Agassiz Almeida, Aluizio Bezerra, Luiz Baptista, Rui Cêdo e Edson Khair.

#### VI — Votação em 1º turno

A 13 de novembro (11), o Congresso reuniu-se, em sessão matutina, para a votação em 1º turno da Proposta de Emenda Constitucional nº 76/80.

(9) DCN — Sessão Conjunta — 13-11-80, pág. 3.286

(10) DCN — Sessão Conjunta — 13-11-80, pág. 3.285

(11) DCN — Sessão Conjunta — 14-11-80, pág. 3.316

Foram lidos os seguintes requerimentos:

**REQUERIMENTO N.º 73, DE 1980-CN**

Nos termos regimentais, requeremos preferência para votação do Substitutivo oferecido pela Comissão Mista à Proposta de Emenda à Constituição n.º 76, de 1980.

Sala das Sessões, 13 de novembro de 1980. — Senador **Jarbas Passarinho**, Líder do PDS no Senado — Deputado **Nelson Marchezan**, Líder do PDS na Câmara.

**REQUERIMENTO N.º 74, DE 1980-CN**

Nos termos regimentais, requero preferência para votação da Emenda n.º 1, de autoria do Deputado Ulysses Guimarães e outros.

Sala das Sessões, 13 de novembro de 1980. — Deputado **Freitas Nobre**.

Aprovado o Requerimento n.º 73/80-CN, com votos contrários da bancada do Partido Popular e do Partido Trabalhista Brasileiro, ficou prejudicado o Requerimento n.º 74/80-CN, passando-se à votação do Substitutivo da Comissão Mista à Proposta de Emenda Constitucional n.º 76/80.

No encaminhamento da votação, usaram da palavra os Senadores Orestes Quércia, Gilvan Rocha e Paulo Brossard e os Deputados Waldir Walter, Antônio Mariz, Antônio Carlos de Oliveira, Edison Lobão, Freitas Nobre, João Cunha, Alceu Collares, Jorge Cury e Nelson Marchezan.

Procedida a votação, verificou-se o seguinte resultado:

**Câmara dos Deputados:** 389 votos sim e nenhum contrário.

**Senado Federal:** 54 votos sim e nenhum contrário.

Aprovado o Substitutivo da Comissão Mista, ficaram prejudicadas a Proposta e as Emendas, voltando a matéria à Comissão Mista para a redação do vencido para o 2º turno.

Foram apresentadas Declarações de Voto dos Deputados Airon Rios e Jader Barbalho (12).

Lido o Parecer da Comissão Mista com a redação do vencido (13), foi convocada sessão conjunta para a discussão da matéria em segundo turno.

**VII — Discussão e votação em 2º turno**

Na sessão conjunta de 13 de novembro às 13 horas (14), encerrada a discussão sem oradores, foi colocada em votação, em 2º turno, a matéria, constatando-se o seguinte resultado:

**Câmara dos Deputados:** 390 votos sim e nenhum contrário.

**Senado Federal:** 54 votos sim e nenhum contrário.

(12) DCN — Sessão Conjunta — 14-11-80, pág. 3.324

(13) Parecer n.º 250, de 1980 — DCN — (CN) — Sessão Conjunta — 14-11-80, pág. 3.324

(14) DCN — Sessão Conjunta — 14-11-80, pág. 3.327

## VIII — Promulgação

Em sessão solene do Congresso Nacional, realizada a 19 de novembro (15), foi promulgada a Emenda Constitucional nº 15, de 1980.

### EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 15

**Restabelece o sistema de voto direto nas eleições para Governador de Estado e para Senador da República.**

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º —** O § 2º do art. 13 e o caput e os §§ 1º e 2º do art. 41 da Constituição Federal passam a vigorar, respectivamente, com a seguinte redação:

**“Art. 13 —** .....

§ 2º — A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, far-se-á por sufrágio universal e voto direto e secreto; o candidato a Vice-Governador será considerado eleito em virtude da eleição do candidato a Governador com ele registrado.

**Art. 41 —** O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados, eleitos pelo voto direto e secreto, segundo o princípio majoritário, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos e no exercício dos direitos políticos.

§ 1º — Cada Estado elegerá três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 2º — A representação de cada Estado renovar-se-á de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e por dois terços.

§ 3º — .....

**Art. 2º —** O mandato dos atuais Senadores terá a duração prevista na legislação em vigor à data da respectiva eleição.

Brasília, em 19 de novembro de 1980.

A Mesa da Câmara dos Deputados:

**FLAVIO MARCÍLIO**, Presidente — **Homero Santos**, 1º-Vice-Presidente — **Renato Azeredo**, 2º-Vice-Presidente — **Wilson Braga**, 1º-Secretário — **Epitácio Cafeteira**, 2º-Secretário — **Ari Kffuri**, 3º-Secretário — **Walmor de Luca**, 4º-Secretário.

A Mesa do Senado Federal:

**LUIZ VIANA**, Presidente — **Nilo Coelho**, 1º-Vice-Presidente — **Dinarte Mariz**, 2º-Vice-Presidente — **Alexandre Costa**, 1º-Secretário — **Lourival Baptista**, 3º-Secretário — **Gastão Müller**, 4º-Secretário.

(15) DCN — Sessão Conjunta — 20-11-80, pág. 3.431  
DO de 21-11-80, pág. 23.337