

Eleições indiretas no atual ordenamento jurídico nacional

Contradições, excepcionalidades e incertezas

ALVARO AUGUSTO DE BORBA BARRETO

Resumo: O artigo discute a inserção da eleição indireta para o Poder Executivo no atual ordenamento jurídico nacional, por meio do estudo de decisões judiciais, propostas legislativas, contribuições de intérpretes e hermenêutica de normas legais. Analisa a previsão existente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) para o cargo de Presidente, as condições excepcionais que a motivam, as tentativas e as possibilidades de modificar tal determinação e regulamentá-la, caso algum dia se torne necessário efetivá-la. De igual forma, debate como tem sido disciplinada e realizada a eleição indireta pelos entes subnacionais, com especial atenção ao modo como o Judiciário se tem manifestado sobre o tema, as nuances de suas interpretações e os impactos que essas variações têm produzindo na efetivação de tais pleitos. Por fim, observa a inexistência de coerência no modo como a questão da eleição indireta está regulamentada ou tem sido interpretada especialmente pelos diferentes entes federativos, na vigência da CRFB.

Palavras-chave: eleições indiretas; princípios; Alexy; Constituição Federal de 1988; federação.

Indirect elections at the current national legal system: contradictions, exceptionalities and uncertainties

Abstract: The article discusses the insertion of the indirect election for the executive power in the current national legal system, through the study of judicial decisions, legislative proposals, contributions of interpreters and hermeneutics of legal norms. It analyzes the existing prevision in the Federal Constitution of 1988 for the President of the Republic position, the exceptional conditions that motivate it, the attempts and the possibilities to modify such determination, the alternatives for regulating it, in case someday becomes necessary to carry it. Likewise, it debates how the indirect election has been disciplined and carried out by subnational

Recebido em 30/6/21
Aprovado em 16/9/21

entities, with special attention to the way in which the Judiciary has been manifesting itself on the subject, the nuances of their interpretations and the impacts of these variations has been producing in the effectuation of such claims. Finally, it observes the absence of coherence in the way in which the issue of indirect election is regulated or has been interpreted in the context under the 1988 Constitution, notably in the comparison between the different federative entities.

Keywords: indirect elections; principles; Alexy; Federal Constitution of 1988; federation.

1 Introdução

Por muito tempo, as eleições no Brasil foram indiretas: durante quase todo o período imperial (1821-1881), quando apenas cargos legislativos eram eletivos; ao longo da ditadura civil-militar (1964-1985), notadamente para presidente da República, governador, prefeito das capitais e de dezenas de outros municípios; e nas eleições de presidentes da República inaugurais de ordenamentos jurídicos, como em 1891 e em 1934.

Com a vigência da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), o poder político passou a ser exercido tanto por representantes eleitos pelo voto direto (art. 1º, parágrafo único, da CRFB (BRASIL, [2021a])) quanto pelo povo, sem intermediários (art. 14). No entanto, em situações excepcionais, as eleições indiretas continuam presentes, seja como previsão para o cargo de presidente, seja como regra e experiência de estados, municípios e do Distrito Federal na escolha de governador e prefeito.

A relação entre a conveniência que motiva a eleição indireta e o princípio da eleição direta não é questão resolvida no ordenamento jurídico nacional e na teoria política que o sustenta. Do ponto de vista material, a situação também é incerta, pois persiste a dúvida em relação à validade da legislação dos entes subnacionais sobre o tema, a indecisão dos órgãos legislativos quanto à definição da modalidade do pleito com base na causa geradora, a indefinição quanto ao domínio a que pertencem tais normativas e, conseqüentemente, quem é competente para deliberar sobre o tema.

O artigo pretende ingressar nessas polêmicas e mapear as alternativas colocadas à mesa: discutirá como o tema da eleição para presidente e vice-presidente da República é tratado na CRFB; debaterá como tem sido disciplinada e realizada a eleição indireta pelos entes subnacionais, com

especial atenção ao modo como o Judiciário – especificamente o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Supremo Tribunal Federal (STF) – tem-se manifestado sobre o tema, as nuances de suas interpretações e os impactos que essas variações têm produzido em tais pleitos. Por fim, abordará as possíveis contradições e a excepcionalidade que justificam a eleição indireta em um ordenamento jurídico no qual o voto direto é tão central.

2 A questão

Na abertura do capítulo dedicado aos direitos políticos, a CRFB (BRASIL, [2021a]) enuncia a eleição direta como valor moral e jurídico fundacional, fim coletivo e político: “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos” (art. 14, *caput*). Além disso, o art. 60, § 4º, II, afirma “o voto direto, secreto, universal e periódico” como cláusula pétrea, não passível de exclusão do texto constitucional.

As passagens que regem as eleições concretizam e instrumentalizam este imperativo: o provimento de todos os mandatos, de presidente a vereador, tem caráter direto. Em algumas, isso é feito expressamente, como no art. 29, I, segundo o qual a definição de prefeito, vice-prefeito e vereador ocorrerá “mediante pleito direto” (BRASIL, [2021a]). Em outras, por exclusão: o art. 56, § 2º, prevê que, se não houver suplente para senador e deputado, ocorrerá eleição direta para indicar o novo titular caso faltem mais de quinze meses para o término do mandato; após esse prazo, a vaga não é preenchida. Logo, não há hipótese de esses mandatos serem definidos indiretamente.

Em síntese, a eleição direta apresenta-se como princípio explícito da CRFB, consagrado por meio de regras, embora não seja denominado como tal¹. Ao citar princípio, o artigo o concebe na forma proposta por Alexy (2011, p. 90):

são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por

¹ A Constituição fala em “voto direto” mais do que eleição direta. Contudo, não há voto direto em eleição indireta, pois o que configura a condição direta do pleito é o fato de a vontade do eleitorado atribuir o mandato sem intermediários. Logo, se os cidadãos votarem para compor um colégio eleitoral cuja missão é conferir o mandato livremente, tem-se voto indireto em eleição também indireta. É possível existir voto indireto em eleição direta, o que se dá quando o eleitor (1º grau) escolhe delegados (2º grau) que expressam compromisso previamente assumido, de modo que as escolhas de 1º grau configuram o resultado (SARTORI, 1996). É o que ocorre na eleição presidencial norte-americana, embora o delegado não seja obrigado a votar conforme o prometido.

poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas.

No entanto, a CRFB traz uma exceção. O art. 81, § 1º, determina que, se ocorrer a vacância simultânea da Presidência e da Vice-presidência da República nos dois últimos anos do mandato, a eleição dos novos titulares será realizada pelo Congresso Nacional (BRASIL, [2021a]). Trata-se de eleição indireta, pois a escolha do detentor do mandato político é realizada por um corpo eleitoral específico, autônomo e livre em relação aos que definiram a sua condição e a sua composição. De modo mais simples: na direta, os eleitores definem sem intermediários os detentores dos mandatos, ao passo que na indireta são representantes escolhidos pelos eleitores que tomam essa decisão. Eles podem ser selecionados especificamente para exercer tal finalidade, assim como corresponder a quem já tem mandato político e que, ocasionalmente, assume mais essa tarefa, como se dá no caso em análise.

A vacância em questão é dupla, pois somente nessa hipótese impõe-se impasse sobre como suprir o mandato. Ela compreende as situações em que o titular e o vice de cargo executivo estão simultânea, definitiva e permanentemente sem condições (legais ou fáticas) de exercer o mandato em curso. Diferentes causas as produzem: renúncia, morte, incapacidade civil absoluta, cassação pela justiça comum, pelo legislativo ou por tribunal processante. Há outras razões previstas na CRFB para a Presidência: não tomar posse em até 10 dias após a data prevista e ausentar-se do País por mais de 15 dias sem autorização do Congresso Nacional (arts. 78, parágrafo único, e 83 (BRASIL, [2021a])). Como indicou o ministro do STF, Luís Roberto Barroso, “isso, no entanto, não significa que são elas as únicas [causas] possíveis. O constituinte apenas não se ocupou em determinar de forma exaustiva todas elas, deixando ao legislador infraconstitucional o estabelecimento de outras causas, especialmente as de natureza eleitoral” (BRASIL, 2018b, p. 13). Em qualquer hipótese, os escolhidos na eleição indireta completam o mandato, pois ela não inaugura novo período (art. 81, § 2º (BRASIL, [2021a])), o que também se verifica para governador, prefeito e vices, conforme as respectivas constituições e leis orgânicas.

A exceção que o art. 81, § 1º, da CRFB traz é de duas ordens. A primeira diz respeito à comparação dele com o restante do texto constitucional, pois é a única passagem em que há a previsão de eleição indireta. Castilhos (2018) reconhece a condição inusitada da medida, mas admite a extravagância: dada a plenitude do poder constituinte, “também lhe é permitido instituir regras que, em um primeiro momento, pareçam contraditórias, ou indevidas, ou mesmo fora do contexto da Constituição: são

exceções ao sistema, desejadas expressamente pelo legislador constituinte”.

Contudo, as Constituições de 1934 (art. 52, § 3º (BRASIL, [1937])) e de 1946 (art. 79, § 2º (BRASIL, [1967])) traziam essa determinação – e em termos semelhantes aos atuais –, de modo que os constituintes de 1987-1988 não inovaram, mas simplesmente repetiram previsões anteriores². Como será demonstrado, a visão de Castilhos (2018) não recebe adesão de parte de outros analistas.

A segunda exceção justifica-se por ser a eleição indireta resposta excepcional a situação também excepcional. Conforme os requisitos definidos pela CRFB, ela soluciona dificuldade prática e é alternativa possível, quando se impuserem duas situações: a) existir dupla vacância na Presidência da República, b) e ela se verificar nos dois anos finais do mandato.

Na primeira discussão do STF sobre o tema, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.057/BA, em 1994, o ministro relator Celso de Mello qualificou tal situação como “anômala” e “caso excepcional”, mas não se preocupou em aprofundar a discussão (BRASIL, 1994, p. 322, 324). Quem fez esse enfrentamento foi o colega Cezar Peluso, quando relatou a Medida Cautelar da ADI 4.298/TO, 15 anos depois, em 2009. Ele se dispôs a discutir se a previsão é adequada, necessária e, em senso estrito, proporcional ao objetivo que tende a promover (BRASIL, 2009, p. 108). Ou, como anota Andrade Neto (2017, p. 123),

o ministro “reconstruiu a regra da convocação de eleições indiretas nos dois últimos anos do mandato presidencial, prevista no § 1º do art. 81 da CF/1988, como se ela fosse o resultado da ponderação de princípios realizada pelo poder constituinte originário”.

Segundo o ministro Peluso, a resposta à indagação é clara: a eleição indireta “constitui sensata resposta normativo-constitucional às demandas de uma excepcional conjuntura que, por seu decisivo ingrediente temporal, desaconselharia realização de eleição direta”. Ele reconhece que “o princípio constitucional do sufrágio direto deve ser realizado na maior medida possível”, mas admite que uma “situação excepcionalíssima”, como é a necessidade de eleger quem vai realizar um “mandato-tampão, [e] de prazo exíguo, cujo termo até poderia inviabilizar o transcurso de todo o regular processo eleitoral direto, merece tratamento diferenciado, desde que razoável e proporcional” (BRASIL, 2009, p. 109). Com esses parâmetros indica que, na CRFB, ela

já aparece, em primeiro lugar, como adequada, pois é apta a promover o objetivo constitucional de uma eleição democrática; depois, revela-se ainda necessária, na medida em que se lhe não vislumbra alternativa igualmente célere, econômica, hábil e menos lesiva ao princípio excepcionado; e, por fim, não deixa de ser proporcional em sentido estrito, porque o grau de mutilação imposto a esse valor se afigura aceitável quando ponderado com os benefícios consequentes (BRASIL, 2009, p. 109).

Há também os argumentos em torno da legitimidade do processo, e a narrativa é quase sempre a mesma: a eleição direta é mais desejável, mas a indireta não elimina o caráter democrático:

apesar de não ser o ideal em um regime de democracia plena, a verdade é que a eleição

² Até mesmo as nada democráticas (e não decorrentes de processo constituinte) Constituições de 1937 (art. 78 (BRASIL, [1946])) e de 1967 (art. 81 (BRASIL, [1985])) – mais a Emenda Constitucional nº 1/1969 (art. 79 (BRASIL, [1988])) – previam-na para suprir vacância e em situação fática mais ampla (independentemente do tempo do mandato, na de 1937, sendo a vacância simples, pois não havia vice-presidente). A diferença é que, em ambas, o caráter indireto não diferia daquele para a escolha regular do presidente. De qualquer modo, a previsão constou em todas as constituições do País desde 1934.

indireta constitui princípio operativo ou técnica jurídica, cujo sentido é assegurar a estabilidade política, a governabilidade, o normal funcionamento das instituições democráticas, a continuidade dos serviços públicos, muitos dos quais de inegável essencialidade. E a adoção de tal técnica, em caráter restrito e excepcional, não chega sequer a arranhar a democracia (GOMES, 2015, p. 697).

Ao apreciar a dupla excepcionalidade associada à eleição indireta na previsão constitucional, a interpretação do STF aponta que ela se distingue radicalmente da direta e não é, de fato, opção. Na direta, a realização da soberania popular se dá por meio do voto, ao constituir representação e mandato político. Na outra, sem subverter a soberania popular, mas restringindo-a aos limites da razoabilidade, há a solução do impasse relativo a mandato que se torna vago na parte final de seu transcorrer. Portanto, o caráter direto constitui fundamento da representação política; a condição indireta, solução para um problema prático que se justifica por razões de conveniência e de oportunidade. É possível observar tal diferenciação no próprio texto constitucional:

Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.

§ 1º Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei (BRASIL, [2021a]).

Conforme o *caput* do artigo, tendo sido constatada a dupla vacância antes dos dois anos finais do mandato – sentido que só se percebe após a leitura do § 1º –, será realizada eleição em 90 dias, sem especificação de qual será. Não se trata de omissão ou de esquecimento, e sim do fato de na CRFB o termo “eleição”, sem qualquer qualificação, significar “direta”. Quando vai referir-se

à ocorrência no biênio final, o § 1º determina que a escolha será feita pelo Congresso Nacional. Ou seja, a excepcionalidade exige definição.

O relatório de Peluso é criticado por Andrade Neto (2017) não só pelos resultados que alcança como também pelo que considera uso superficial da proporcionalidade como teste de constitucionalidade, tendo em vista que o ministro assume a linguagem da Teoria dos Princípios de Alexy. É reputado que ele utiliza de modo pouco rígido as verificações de adequação, necessidade e ponderação da previsão constitucional da eleição indireta³. Na visão do autor, o primeiro dos testes, o de adequação, falha porque Peluso associa eleição indireta ao princípio constitucional da eleição democrática. De igual forma, discorda do teste de proporcionalidade, cujo resultado mostra que a eleição indireta é aceitável, pois traz grau de mutilação ao voto direto compatível com os benefícios que produz. Em contraposição, destaca:

Ora, se, no caso de uma eleição indireta, a importância da medida para realizar o princípio democrático é, na melhor das hipóteses, *média*, mas o impacto negativo dela no princípio do voto direto é inequivocamente *grande*, torna-se forçoso reconhecer que ela é desproporcional em sentido estrito. Noutras palavras, ela não passaria pelo subteste da ponderação (ANDRADE NETO, 2017, p. 128, grifos do autor).

Contudo, esse juízo seria demasiadamente rígido. O ministro Peluso não relaciona simplesmente a eleição indireta à direta – e prefere a primeira por considerá-la igualmente democrática –, e sim considera que a indireta se torna a alternativa mais viável diante da inconveniência

³ Andrade Neto (2017) não chega a esse ponto, mas pode-se discutir se é cabível aplicar a ponderação para o conflito entre um princípio e uma regra, de modo a provocar o uso inapropriado do sopesamento. Isso porque o que Peluso faz é apreciar se a excepcionalidade da regra afronta o princípio.

prática (e não axiológica) da realização do pleito direto. Parece claro que Peluso toma a eleição indireta como opção subótima frente ao pleito direto.

Andrade Neto (2017, p. 126-127) também não avalia positivamente o teste de necessidade, segundo o qual o prazo de dois anos restante de mandato justifica a eleição indireta e é o patamar a partir do qual é desaconselhada a direta. Nesse ponto, concorda-se com ele: em nenhum momento Peluso cogita que a determinação do texto constitucional não seja conveniente, razoável ou necessária, assumindo-a como válida e efetiva⁴. Em contraposição, afirma ser relativamente fácil pensar em opções que alcancem igual ou superior grau de realização da democracia: “o legislador poderia conceber um processo eleitoral [direto] sumário, ou sumaríssimo, com reduzidos custo e período de campanha para o caso de dupla vacância nos dois últimos anos do mandato”. A opção a que ele se refere é a eleição suplementar, forma para suprir a dupla vacância (normalmente ocasionada por questões eleitorais que anulam o pleito) que a Justiça Eleitoral adota há bastante tempo. Ela é a reedição da eleição direta com prazos mais curtos de realização, para definir titulares que completem o mandato (BARRETO; GARCIA, 2020).

Entretanto, Andrade Neto (2017, p. 128) reconhece que o princípio da eleição direta pode ser mitigado frente à hipótese que chama de “especialíssima”. A diferença entre a interpretação dele e a do ministro Peluso diz respeito à temporalidade razoável para a ocorrência da eleição indireta ou direta, distinção que recentemente se tornou dominante no debate nacional, como será abordado a seguir.

3 A busca de soluções

Em 2017, quando a dupla vacância na Presidência nos dois anos finais de mandato parecia iminente⁵, ganharam força as disputas políticas e o debate sobre a necessidade da realização de eleição indireta. A inspiração estava na percepção de que, naquela conjuntura, a eleição congressual carecia de legitimidade para superar a crise política que se agudizava

⁴Não era a determinação da Constituição que estava em discussão na ADI 4.298/TO (BRASIL, 2020). O STF debatia a possibilidade de o estado prever solução idêntica àquela fixada para a Presidência. O ministro se refere a essa solução e especificamente à lei que regulamentava tal previsão na Constituição do Tocantins.

⁵Dilma Rousseff havia sofrido *impeachment* e, se houvesse a ausência do seu substituto, a Presidência ficaria acéfala. Houve duas possibilidades concretas de isso ocorrer: o julgamento no TSE da cassação da chapa eleita e as consequências do escândalo das conversas gravadas de Temer com o empresário Joesley Batista. Porém, nenhuma delas se confirmou: o julgamento no TSE terminou em junho de 2017, com o indeferimento da cassação por 4 a 3; Temer não renunciou após a divulgação das gravações (maio de 2017), e dois pedidos de autorização para que fosse processado pelo STF foram barrados no Parlamento (agosto e outubro de 2017).

desde 2013. Embora motivada pela forma de escolher o eventual sucessor de Michel Temer, a discussão não se prendia a esse tema, e sim investia na análise dos princípios da CRFB. Como parte da disputa, até mesmo o slogan *Diretas Já* foi resgatado (VIEIRA; BERNER; EMERIQUE; SILVA; GOMES, 2017; AYRES, 2017).

A primeira opção é promover interpretação que negue a literalidade do texto do art. 81, § 1º, e defender que a eleição deveria ser indireta somente se ocasionada por fator não eleitoral, isto é, por evento posterior ao pleito, que com ele não tivesse relação nem pusesse em questão sua regularidade. No caso de o evento ter origem eleitoral, ou seja, de decorrer de vício insanável do processo – como a cassação da chapa vencedora por crime eleitoral ou por alguma inelegibilidade –, caberia aplicar o Código Eleitoral, mais especificamente o art. 224, § 4º, introduzido pela Lei nº 13.165/2015 (BRASIL, [2021b]), e promover eleição indireta apenas se restassem menos de seis meses de mandato. Esse argumento tem versão clássica apresentada por Gomes (2015, p. 692, grifo do autor):

enquanto o art. 224 [do Código Eleitoral] cuida de *validade da eleição*, que é requisito indeclinável da proclamação dos resultados e diplomação dos eleitos, o artigo 81 [CRFB] estabelece critérios para o preenchimento dos cargos que alude em caso de vacância ocorrida durante o exercício do mandato, pressupondo, portanto, que os cargos já estejam regularmente preenchidos e seus titulares devidamente investidos.

A favor desse argumento são mobilizadas decisões do TSE em que a ausência de alguém para exercer o mandato de governador por causa eleitoral na metade final do mandato serviu de base para não convocar eleição indireta, embora houvesse a previsão nas constituições dos estados em questão. Na prática, a Justiça Eleitoral não considerou essas situações como dupla vacância,

nem como pertencentes à auto-organização dos entes federados, e sim como de Direito Eleitoral. Para os defensores dessa interpretação, a consequência lógica é afirmar que o que valeu para os estados deve preponderar também para a CRFB. Em outros termos, havia precedentes a indicar que a forma para suprir a ausência de titulares aptos se alterava, conforme o tipo de causa geradora.

Dois desses precedentes foram as cassações da chapa vencedora das eleições de 2006 para governador da Paraíba e do Maranhão. Ambas ocorreram por crime eleitoral em 2009, quando avançava o terceiro ano de mandato. O TSE não considerou aplicar as previsões constantes nas Constituições (art. 82, § 1º (PARAÍBA, [2020]); art. 61, § 1º (MARANHÃO, [2020])), que repetiam o art. 81, § 1º, da CRFB. Porém, se não autorizou eleição indireta, tampouco convocou nova eleição direta, e sim deu posse ao 2º colocado⁶. A fundamentação residiu em interpretação peculiar do art. 224 do Código Eleitoral. Na época vigorava a redação original do artigo (sem os dois parágrafos introduzidos em 2015), cujo *caput* determinava que, se a nulidade atingir a maioria absoluta dos votos até então válidos, a eleição é anulada e deve ser convocada eleição suplementar (BRASIL, [2021b]). Todavia, se o patamar de votos anulados for igual ou menor do que 50%, a validade do pleito persiste. Caso sejam os votos do vencedor os anulados, ele perde o mandato e toma posse o primeiro competidor apto (normalmente, o 2º colocado).

A questão mostrou-se delicada nas eleições em que houve 2º turno. Da premissa “anulados

⁶ Há um terceiro caso: a cassação do governador e do vice do Piauí, eleitos em 1998. Ele é semelhante aos anteriores em motivação (eleitoral), tempo de mandato (terceiro ano), decisão (posse do 2º colocado) e não utilização da Constituição Estadual. Mas há uma diferença: na época essa Constituição previa, no art. 98, § 2º (PIAÚI, [2019]), eleição indireta apenas se a vacância ocorresse no último ano do mandato. Logo, se o TSE a aplicasse, a eleição seria direta.

mais de 50% dos votos” a Justiça Eleitoral não retirou a anulação do pleito e, menos ainda, a realização de eleição suplementar. Era preciso anular os votos obtidos pelo competidor também no 1º turno, pois a candidatura acabou cassada. Assim, cabe recalcular o desempenho de todos os demais concorrentes no 1º turno. Do novo resultado oficial abrem-se duas possibilidades: (1) se ninguém alcança a maioria absoluta no 1º turno, realiza-se outro 2º turno, do qual participam o derrotado no 2º turno original e quem ficou em 3º lugar na apuração inicial do 1º turno⁷; (2) se um competidor passou a ter a maioria absoluta, ele se torna o vencedor; tal entendimento foi aplicado nos casos citados há pouco (CHAVES, 2009; BARBOZA, 2019).

Foi por se insurgir contra a possibilidade de ser empossado quem não ganhou a eleição original que, em 2015, o Congresso Nacional introduziu os já referidos dois parágrafos ao art. 224 do Código Eleitoral (BRASIL, [2021b]), cujo teor é o seguinte:

§ 3º A decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta, após o trânsito em julgado⁸, a realização de novas eleições, independentemente do número de votos anulados.

§ 4º A eleição a que se refere o § 3º ocorrerá a expensas da Justiça Eleitoral e será:

I – indireta, se a vacância do cargo ocorrer a menos de seis meses do final do mandato;

II – direta, nos demais casos.

Caso a votação do candidato que obteve mais votos seja anulada pelas razões listadas, impõe-se a realização de nova eleição, e ela será direta, a

não ser que o fato se dê a menos de um semestre do término do mandato. Todavia, o texto cita “decisão da Justiça Eleitoral” e não se refere a outras que também redundam na cassação de mandato. Em outras palavras, ela se aplica a determinados casos – os de cunho eleitoral – e não pretende abarcar todas as hipóteses de dupla vacância.

Na defesa da distinção entre as motivações da dupla vacância como justificativa à não aplicação do art. 81, § 1º, a algumas situações, Vieira, Berner, Emerique, Silva e Gomes (2017) citam princípio da CRFB

a eleição direta não é um apanágio de grupos inconformados com o texto constitucional disciplinado no art. 81, § 1º da Constituição de 1988, desejosos de descumprir os ditames constitucionais estabelecidos, mas sim o retorno à essência e ao fundamento próprio da democracia constitucional brasileira, assentada na soberania popular, exercida pelo voto direito, secreto e universal (art. 1º e 14).

Todavia, afirmações como essas são pontuais ou partes acessórias de alegações mais amplas a indicar que os adeptos não as consideram suficientes para afastar os prazos previstos para a eleição indireta. Quem avança no argumento de que deve prevalecer a interpretação sistêmica da Constituição é Sarmiento (2016). Ele defende que, apesar de expressa no texto constitucional, a regra da eleição indireta não deve ser aplicada indistintamente e propõe que haja cláusula de exceção. Fundamenta tal recusa em interpretação que reconheça os princípios que sustentam e organizam a CRFB e deveriam ser adotados em lugar da leitura literal e isolada de cada artigo ou parágrafo⁹. Por conseguinte, afirma que a

⁷Foi o que ocorreu na eleição de 2008, no município de Londrina (PR), por exemplo.

⁸Está riscada porque foi considerada inconstitucional pelo STF no julgamento da ADI 5.525/DF (BRASIL, 2018a).

⁹Nesse ponto, o argumento aproxima-se mais da visão de Mello do que da de Alexy, segundo a qual o princípio afasta a regra, por ser superior. Para Mello (2015, p. 54), princípio é “por definição, mandamento nuclear de um

eventual aplicação da regra produzirá resultado formalmente correto, mas cuja compatibilidade com a CRFB é questionável. No caso específico, argumenta que prevalece a eleição direta como princípio para cargos representativos, o qual impõe obrigações a serem seguidas pelas regras e, se for o caso, invalida o texto literal.

É evidente que a determinação constante no art. 81, § 1º, contraria o princípio da eleição direta, não tem grande amplitude semântica nem elevada indeterminação e abstração, tampouco é vaga ou está implícita na CRFB. Ao contrário, é precisa e delimitada. O mesmo ocorre com a regra. O cerne da questão não está na contradição entre o princípio e a regra, pois ela não é indevida e fixa-se como exceção justificada por razões de ordem prática, conforme já visto. O problema está no fato de que, por sua força prescritiva, o princípio deve ter a máxima aplicação, e as exceções devem ser as mais restritivas. Logo, Sarmiento (2016) considera que a previsão constitucional de eleição indireta no biênio final do mandato colide com o princípio, motivo pelo qual deve ser interpretada de modo restritivo e adotada o menos possível.

Trata-se, portanto, da polêmica em torno do grau de excepcionalidade (ou proporcionalidade da excepcionalidade, para usar a terminologia alexyana). Sarmiento (2016) defende que a interpretação restritiva deve basear-se na distinção entre dupla vacância de origem eleitoral e não eleitoral, na mesma linha apontada anteriormente, a indicar que há situações em que a regra constitucional não deve vigorar. Como interpreta Gomes (2015, p. 692), a proposta é que a forma indireta seja adotada apenas em função de causas supervenientes que não maculem a validade do

sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica e lhe dá sentido harmônico”.

pleito, como *impeachment*, morte e renúncia. Se a causa for eleitoral, cabe realizar eleição direta.

Sarmiento (2016) não quer alterar o critério “tempo de mandato restante” para definir a eleição a ser promovida. Os dois anos finais continuam a ser o limite, mas sofrem restrição na abrangência de aplicação da eleição indireta: valeriam apenas se houver causa não eleitoral. A regra constante no art. 81, § 1º, é preservada, mas não é considerada fechada e exaustiva, e sim passível de construção hermenêutica com vistas a restringir o seu grau de excepcionalidade¹⁰.

Deve-se analisar essa argumentação no contexto em que ela foi apresentada: o julgamento da ADI 5.525/DF, na qual, entre outras contestações, a Procuradoria-Geral da República (PGR) questionava os §§ 3º e 4º do art. 224 do Código Eleitoral, que previam a eleição direta para presidente e vice-presidente até seis meses antes do término do mandato. Por isso, Sarmiento (2016) demanda exegese não literal do art. 81 da CRFB, o que permitiria compatibilizá-lo com a redação do Código Eleitoral, que estaria mais conforme ao princípio emanado da Constituição. Caso contrário, a contradição entre a regra introduzida pela Lei nº 13.165/2015 e o texto constitucional seria clara e levaria o STF a afastar a Presidência da República da abrangência do § 4º do art. 224 – como o fez.

A posição que se defende quer alcançar resultados mais radicais. Se a eleição direta compreende princípio que deve ser realizado na máxima concretização possível, não deve ser aceita como adequada, necessária e propor-

¹⁰ Uma segunda linha argumentativa do autor propõe que, se a anterior não for aceita, o Congresso Nacional devolva o poder decisório ao povo. O ministro Barroso fez referência a essa ideia: “embora tenha me impressionado e tenha me tomado algum tempo de reflexão, eu não estou acolhendo este argumento de devolução à soberania popular, embora, como disse, tenha sido sustentado com grande proficiência e seja extremamente sedutor”. De igual forma, sugeriu que o caminho para alterar o art. 81, § 1º, seria a emenda constitucional (BRASIL, 2018a, p. 12).

cional a convocação de pleito indireto nos termos da CRFB. Trata-se de interpretação que nega dar concretude à norma constitucional expressa e, ao não aceitar que ela seja cumprida na prática, invalida-a. Porém, não é uma interpretação que cria previsão nova, que complementa o texto da CRFB ou que altera o sentido principal daquela norma, que é prever a realização de eleição indireta a partir de determinado tempo restante do mandato. Longe disso.

A proposta é restringir a excepcionalidade – no caso, o tempo de mandato restante que justifica a convocação de eleição indireta –, pois ele não se coaduna com o que efetivamente se espera (e afirma) da própria Constituição, ou seja, o conteúdo dessa regra extrapola a razoabilidade do sistema em que se insere. Nesse caso, cabe não a interpretação restritiva que exclui a dupla vacância originária de causa eleitoral, como defende Sarmiento (2016), e sim a que a aplica a todas as situações. Afinal, as causas não eleitorais também podem e devem ser supridas pelo processo direto.

O remédio jurídico é sentença modificativa do sentido original do texto que promova mutação constitucional por via de interpretação judicial (do STF, no caso). O limite para a ocorrência de eleição direta estabelecido pela Lei nº 13.165/2015 (até seis meses antes do término do mandato) pode ser o novo parâmetro, pois já vem sendo seguido pelo TSE. Contudo, outro pode ser arbitrado pelo STF, desde que mais restritivo que o previsto na CRFB. No mesmo espírito, a interpretação deve ser replicada nas unidades subnacionais, haja ou não regra nas respectivas constituições ou leis orgânicas.

No caso dessa mutação constitucional, trata-se de desconstruir o conteúdo da situação fática determinada pelo art. 81, § 1º (especificamente, os dois anos restantes do mandato), que não é ambíguo ou impreciso, e de fixar nova determinação. É mudança pouco sutil a ser realizada pelo STF, ao contrário de outras que ele já produziu, nas quais se beneficiou da abertura propiciada pelo texto (como a do art. 7º, XVII, da CRFB, em que “licença-gestante” passou a ser interpretado como “licença-maternidade” e garantiu o direito a adotantes). Em suma: negar a literalidade e a evidência dessa passagem construindo outra aplicação fática.

É evidente que essa decisão revisa criativamente a CRFB, altera a vontade constituinte e reconfigura a regra ao considerá-la inadequada ao “espírito da Constituição”. Afinal, o STF impõe a concretização do princípio que difere da regra fixada com precisão pelo legislador original. Em termos mais próximos à Teoria dos Princípios de Alexy: considera que a regra constitucional não determina de modo adequado a excepcionalidade ou o grau de realização do princípio da eleição direta e justifica a alteração com base nesse entendimento hermenêutico.

No paradigma pós-positivista, tal decisão encontra suporte no ministro Barroso (2009, p. 155), que concebe princípio na linha de Mello, e não de Alexy:

o ponto de partida do intérprete há que ser sempre os princípios constitucionais, que são o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins. Dito de forma sumária, os princípios constitucionais são as normas eleitas pelo constituinte como fundamentos ou qualificações essenciais da ordem jurídica que institui. A atividade de interpretação da Constituição deve começar pela identificação do princípio maior que rege o tema a ser apreciado, descendo do mais genérico ao mais específico, até chegar à formulação da regra concreta que vai reger a espécie.

Por enquanto, ao apreciar questões relacionadas ao tema – como a ADI 5.525/DF –, o STF decidiu em favor da previsão constante no art. 81, § 1º, respeitando a “letra fria”. Nessa oportunidade estava em discussão a constitucionalidade do art. 224, § 4º, o que foi apreciado na comparação com a determinação expressa e divergente da CRFB. Além disso, a decisão consagrou a inconstitucionalidade da inclusão da presidência e da senatoria, mas sem redução de texto da lei, e sim via técnica da interpretação conforme a Constituição, o que implica considerá-lo válido para outros cargos, ou seja, o parágrafo não é inconstitucional *per se*, mas apenas algumas de suas hipóteses de incidência em razão da generalidade do texto, que não abre exceção capaz de adequá-lo à determinação constitucional. Na prática, incide em inconstitucionalidade parcial, de modo que outras hipóteses são válidas, e o STF preserva e respeita a deliberação do legislador comum.

Por outro lado, o art. 81, § 1º, ainda não foi apreciado diretamente pelo STF. Esse é o ponto fulcral: na ADI citada, a decisão o tomou como

referencial para apreciar lei infraconstitucional, de forma que a análise dessa passagem da CRFB foi considerada *extra petita*. Quando e se essa apreciação vier a ocorrer, o resultado pode ser outro – e, claro, defende-se que conforme a nossas considerações anteriores. Por enquanto, o texto continua vigente, e a motivação para tal não é a excepcionalidade do cargo em questão ou a coerência com o princípio da eleição direta – o que nem foi apreciado pelo STF –, e sim fato mais prosaico, porém relevante: a decisão da atividade constituinte originária.

Em relação a essa questão, há um aspecto que, esquecido no tempo, nem foi cogitado, por exemplo, pelo ministro Peluso ao ponderar o prazo constitucional, mas que pode ajudar a fundamentar a mutação constitucional defendida: quando da promulgação da CRFB, o mandato presidencial tinha a duração de cinco anos (art. 82), e o art. 81 já fixava o período restante de dois anos para a realização de eleição indireta. Em termos relativos, ela só ocorreria transcorridos 60% do mandato. Em 1994, por meio da Emenda Constitucional (EC) de Revisão nº 5, o período presidencial foi reduzido aos atuais quatro anos e – por equívoco ou interesse – o art. 81 não foi alterado. Na prática, após a mudança foi preservado o mesmo tempo restante (dois anos); contudo, em termos relativos, ele foi aumentado de 40% para 50% do mandato. Para manter o parâmetro anterior, a redação do art. 81 deveria ter passado a prever que restassem menos de 19 meses e seis dias, em vez de menos de 24 meses. Em outros termos: as condições de excepcionalidade para convocação da eleição indireta para a Presidência foram ampliadas a partir de 1994, o que tornou mais provável que ela venha a ocorrer.

Todavia, se a condição de exceção é tão determinante para a aceitação da conveniência da eleição indireta – como exalta o ministro Peluso –, a redução das exigências ocorrida no

âmbito da CRFB não é questão a ser negligenciada. De igual forma, se o respeito ao trabalho do constituinte é efetivamente a razão para a manutenção dos dois anos como prazo para realização da eleição indireta, é preciso considerar que a literalidade do texto pode não ter sofrido alteração, mas a sua eventual aplicação, sim. Por conseguinte, o “espírito original” dos constituintes já foi modificado, e a deliberação não opera(rá) mais como o previsto.

A resposta dos que são contrários a essa interpretação corresponde àquela que comumente é apresentada à hermenêutica que afasta regras em nome de princípios: reafirma a importância do respeito a regra precisa, clara, que já expresse exceção à determinação geral e não extrapole os limites da razoabilidade. Por essas características, a crítica destaca que a regra em foco não abre espaço à discricionariedade ou a construções hermenêuticas que desafiem a literalidade do texto. Fazê-lo implica trocar a previsibilidade e a certeza que ela oferece por controvérsias e arbitrariedades interpretativas pouco produtivas. Em síntese: implica abrir mão da segurança jurídica.

O argumento prossegue: se isso ocorrer, o Direito torna-se refém de interpretações fundadas em princípios que podem ser formulados ou criados casuisticamente, ao sabor dos interesses e das necessidades. Em outros termos, a perda da “segurança” propiciada pelo texto da regra e pela subsunção é substituída pela retórica dos princípios, altamente propiciadora da discricionariedade, quando não da arbitrariedade¹¹.

A crítica agrega que, se for o caso de discutir a colisão entre regra e princípio, a balança deve pesar em benefício da regra, ainda mais quando

ela figura na Constituição. Isso porque é a regra que, pela própria lógica da teoria de Alexy, restringe um princípio. No caso específico, a restrição foi promovida pelo poder constituinte originário, o que amplia a legitimidade da decisão tomada. De certa forma, essa crítica recupera o discurso de Castilhos (2018): há regra clara na CRFB sobre a motivação e o prazo para a realização de eleição indireta. A discordância pode existir, mas não justifica, nem é suficiente para não aplicá-la. Como afirma Sundfeld (2014, p. 206),

não bastam boas intenções, não basta intuição, não basta invocar e elogiar princípios; é preciso respeitar o espaço de cada instituição, comparar normas e opções, estudar causas e consequências, ponderar as vantagens e desvantagens. Do contrário viveremos no mundo da arbitrariedade, não do Direito.

Não se nega que os riscos apontados acima existam, mas considera-se que eles não se verificam na situação em apreço. Primeiro, porque o princípio não é implícito, “inventado” pelo intérprete, de modo que não cabe a crítica recorrente de que “princípios vagos são criados para justificar qualquer decisão” (SUNDFELD, 2014, p. 205). Segundo, porque, como já foi apontado, não é negada a realização de eleição indireta e o “espírito” da regra, mas sim é considerado inapropriado o prazo fixado pela Constituição. Terceiro, a regra contestada não foi ainda aplicada, embora na prática tenha sido alterada pela revisão da duração do mandato presidencial. Quarto, a discussão se refere também à conveniência política de ser implantada tal como se encontra, sendo ela própria previsão fundada na conveniência.

Uma segunda solução para garantir a realização da eleição direta é modificar o art. 81, com vistas a afastar a previsão de eleição indireta, o que exige a aprovação de EC. Ela é a opção mais

¹¹ Muitos autores criticam o uso expansivo dos princípios, notadamente no Brasil, o que pode dar origem ao “panprincípioalismo”, conforme Streck (2011), à “inflação de princípios”, segundo Neves (2013), bem como traz risco de subjetivismo e casuismo. Sobre o tema, sugere-se também Ávila (2009, 2021).

formal, pragmática e tradicional: altera regra expressa por intermédio do processo legislativo estabelecido, previsto e regulamentado na ordem jurídica (mais especificamente no art. 60 da CRFB). No caso, por meio da atividade constituinte derivada e sob comando do Congresso Nacional. Até o momento, assim como a anterior, essa alternativa não se efetivou.

O caráter formal da última opção (EC) pode ser comprovado pelos óbices que lhe foram apresentados no contexto do governo Temer, quando ganhou mais espaço na agenda política nacional. De um lado, a impossibilidade de ser aplicada de imediato, pois afrontaria a exigência de anualidade das regras eleitorais, prevista no art. 16 da CRFB (FERREIRA, 2017; CASTILHOS, 2018)¹². De outro, porque atentaria contra a cláusula pétrea da “periodicidade do voto” (ROMANO, 2017)¹³.

Isso não significa que não houvesse críticas mais “políticas”, como a de Agra (2017), que a considerou um “tipo de fraude à Constituição, com base em jurisprudências casuísticas, ou voluntarismos jurídicos”, ou a de Silva ([2017]), para quem

alterar um dispositivo constitucional, quando se está diante da possibilidade real de aplicá-lo, gera, sem dúvida, mais instabilidade política. Ao contrário disso, a rigorosa aplicação da Constituição nesses momentos de crise favorece um valor muito caro às sociedades civilizadas: a segurança jurídica.

Nem todas as Propostas de Emenda Constitucional (PECs) apresentadas com a intenção de alterar o art. 81, § 1º, e de produzir

¹² Para argumento sobre a improcedência dessa interpretação, ver Leite, Santos, Teixeira e Araújo (2017) e Rezende (2017).

¹³ A contraposição é de que não haveria supressão de direito fundamental, e sim ampliação das cláusulas pétreas. Ver Ayres (2017), Leite, Santos, Teixeira e Araújo (2017) e Rezende (2017).

eleição direta tinham a urgência de alterar a previsão na conjuntura da crise de 2017. Ao longo do tempo, ao menos nove foram apresentadas, a indicar que os parlamentares não se têm mostrado indiferentes à questão.

Um primeiro grupo reúne quatro PECs que excluía eleição indireta e previam apenas diretas: (1) 37/2019, que retira também a possibilidade de o vice suceder ao presidente, mantendo a de substituí-lo em caráter eventual; (2) 245/2016 (originalmente apresentada como 238/2016) e (3) 282/2004, que propõem mudança mais ampla, pois instituem o parlamentarismo e acabam com o cargo de vice-presidente; (4) 44/2009, do Senado, que implanta em todos os níveis da federação eleições diretas até o 3º ano do mandato e determina a sucessão, se verificada dupla vacância no último ano (e nomina a ordem dos sucessores).

Em um segundo grupo figuram cinco iniciativas que restringem a realização da eleição indireta: (1) 227/2016; (2) 210/1995; (3) 43/2009; (4) 67/2006, as duas últimas do Senado; todas preveem a eleição indireta apenas no último ano, e a 43/2009 a estende a estados, Distrito Federal e municípios; (5) 47/2011, que fixa a eleição direta a qualquer tempo, se houver causa eleitoral (PROPOSTAS... [20--]; PESQUISA... [20--])¹⁴.

Contudo, na conjuntura de 2017, a PEC preferida era a 227/2016, apresentada pelo deputado Miro Teixeira, não por acaso apelidada de “PEC das Diretas” ou “das Diretas Já”¹⁵. Ela pretende “equacionar” os prazos para realização

¹⁴ Há outras cinco PECs que alteram a redação do art. 81, mas mantêm a eleição indireta: (1) 456/2010, que adapta o texto ao unicameralismo, sua inovação efetiva; (2) 44/2003, do Senado, que exclui a figura do vice-presidente; (3) 159/2015, (4) 174/2002 e (5) 130/1999, que a estendem aos demais entes da federação (para todos os casos, e a última exige também que o vencedor obtenha 2/3 dos votos).

¹⁵ Apoiam-na: Ayres (2017), Brandão (2017), Henry (2017), Lodi (2017) e Vieira, Silva e Dantas (2017). Já Leite, Santos, Teixeira e Araújo (2017) falam em “PEC das Diretas Já”, mas não identificam nenhuma em particular, o que não permite garantir que se refiram à 227/2016.

das eleições àqueles definidos no § 4º do art. 224 do Código Eleitoral. O art. 81, § 1º, da CRFB ficaria assim: “ocorrendo a vacância nos últimos seis meses do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei” (BRASIL, 2016).

Há autores que apontam as duas alternativas como caminhos possíveis, caso de Leite, Santos, Teixeira e Araújo (2017) e Lodi (2017). Apesar de toda a polêmica e das diferentes tentativas de reverter o quadro vigente, até o momento nenhuma alteração ocorreu no texto ou na interpretação do art. 81, § 1º, da CRFB. Logo, ele continua válido e pronto para ser aplicado se ocorrer a dupla vacância na Presidência da República no biênio final do mandato.

4 Eleição indireta para o executivo subnacional

Outro bloco de questões diz respeito a como solucionar a dupla vacância nos cargos subnacionais. A fonte dessa incerteza decorre de a CRFB só abordar a Presidência e silenciar no que se refere a governadores e prefeitos. Outro elemento que distingue a eleição subnacional da presidencial é o fato de em diversas oportunidades ter sido necessário escolher indiretamente titulares para suprir a dupla vacância. Em decorrência dessa demanda, decisões do TSE ou do STF cimentaram o ambiente institucional em que tais eleições se desenvolveram, o que muitas vezes se deu ao sabor de questões relativas à constitucionalidade de leis produzidas pelos entes subnacionais ou a como proceder frente a uma necessidade concreta. Novas oportunidades decisórias podem fazer com que a orientação prevalecente seja revertida, alterada ou relativizada. Além disso, a promulgação de novas previsões legais também pode vir a modificar a interpretação vigente, como ocorreu após 2015.

A primeira decisão relativa ao tema, tomada pelo STF em 1994, na ADI 1.057/BA (BRASIL, 1994)¹⁶, definiu que a determinação constante na CRFB configura regime exclusivo para a Presidência da República, por isso não é regra de reprodução obrigatória nas constituições estaduais. Ao contrário, afirmou que, nas situações de dupla vacância na metade final do mandato, o estado-membro tem competência para disciplinar o processo de escolha de governador e de vice em razão do autogoverno que a CRFB lhe outorgou e que está consagrado no art. 25. Consequentemente, o STF

¹⁶ Ela questionava a Lei nº 6.571/1994, da Bahia, no que se refere à competência do estado para legislar sobre tema considerado de Direito Eleitoral e mais algumas particularidades. O STF deliberou pela constitucionalidade da lei, que regeu a eleição indireta para governador realizada naquele mesmo ano.

abre espaço a soluções alternativas, que de fato existem e tornam pouco sistemático o desenho global do ordenamento jurídico relativo à dupla vacância no biênio final do mandato e desestimulam a ideia de solução uniforme ou mesmo simétrica para a questão¹⁷.

O STF se dedicou mais uma vez ao tema e chegou ao mesmo entendimento, ao apreciar Medida Cautelar na ADI 4.298/TO (BRASIL, 2009), já comentada aqui. Nela eram contestadas duas leis do estado de Tocantins, ambas de 2009, que regulamentavam a eleição indireta para governador e vice-governador, prevista na Constituição Estadual (art. 35, § 5º (TOCANTINS, [2019]))¹⁸. O STF não negou que a eleição para suprir dupla vacância no biênio final do mandato é questão materialmente eleitoral, mas a afastou do âmbito estrito do Direito Eleitoral. Se não fosse assim, a competência privativa para legislar sobre o tema seria do Congresso Nacional, como prevê a CRFB em seu art. 22. Para o STF, trata-se de regra de organização político-administrativa e que, portanto, pertence ao âmbito decisório de cada ente federativo em particular. Assim ponderou o ministro Peluso repetindo argumento do ministro Sepúlveda Pertence, de 1994, por ocasião da apreciação da ADI 1.057/BA:

Conquanto não deixem de revelar certa conotação eleitoral, porque dispõem sobre o procedimento de aquisição eletiva do poder político, não há como reconhecer ou atribuir características de direito eleitoral *stricto sensu* às normas que regem a eleição indireta no caso de dupla vacância no último biênio do mandato. É que, em última instância, têm por objeto matéria político-administrativa que postula típica decisão do poder geral de autogoverno, inerente à autonomia política dos entes federativos (BRASIL, 2009, p. 113).

Nos termos das decisões do STF: sendo autônoma, cada unidade da federação pode optar por reproduzir o que a CRFB estabelece em caso de dupla vacância no biênio final do mandato ou ampliar a determinação da eleição direta para um prazo mais dilatado e reservar a indireta apenas para o 4º e último ano, por exemplo.

Pedreira (2012) observa que o entendimento do STF não foi imediatamente seguido pelo TSE, que até 2011 oscilou entre tal interpretação e aquela que, diante do silêncio do ente federativo, determinava a realização de eleição indireta, tendo por fundamento o princípio da simetria e a

¹⁷ A ADI tinha por objeto lei estadual e por isso a decisão não se refere a municípios, embora os contemple. Em outras ADIs – 687/PA e 3.549/GO (BRASIL, 1995, 2007) –, o STF aborda a questão e confirma tal perspectiva.

¹⁸ A liminar não foi concedida. O julgamento do mérito ocorreu apenas em agosto de 2020, já sob a relatoria do ministro Gilmar Mendes. A ADI foi considerada improcedente (BRASIL, 2020).

condição de norma de Direito Eleitoral dessa temática. Depois passou a reconhecer que deve ser dada máxima efetividade à eleição direta.

Outra consequência da decisão do STF é que a eleição indireta não é regulamentada, organizada, tampouco tem seu contencioso apreciado pela Justiça Eleitoral, e sim pelo respectivo órgão legislativo e eventualmente, em se tratando do contencioso, pela justiça comum¹⁹. O entendimento é que essa eleição corresponde a matéria parlamentar, *interna corporis*. Conforme Reis (1999), essa é também a visão da própria Justiça Eleitoral.

A segunda decisão do STF, tomada em 2006, na ADI 2.709/SE, afirmou a eleição (ainda que indireta) como princípio constitucional para ascensão a mandato político e impediu que a sucessão automática seja possível para suprir em definitivo a dupla vacância na segunda metade do mandato. Em outros termos: determinou a realização de eleição e vetou a possibilidade de o substituto legal assumir em definitivo o mandato e completar o período regular. Como sintetizou a relatora, ministra Cármen Lúcia: “em momento algum, a Constituição diz que alguém pode ser governador ou vice sem ser eleito” (BRASIL, 2006, p. 267); ao contrário, determina que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos” (art. 1º, parágrafo único (BRASIL, [2021a])). O substituto legal só poderia exercer o cargo interinamente no intervalo de tempo entre a confirmação da vacância e a posse do eleito, que eventualmente pode ser ele próprio.

No caso em apreço, o STF considerou inconstitucional a EC nº 28, de 2002, que acresceu o § 2º ao art. 79 da Constituição de Sergipe (2019). Ele determinava que, se a dupla vacância ocorresse no último ano, o substituto legal – sucessivamente, o Presidente da Assembleia Legislativa e o Presidente do Tribunal de Justiça – completaria o mandato. Com essa decisão, a regra em vigor passou a ser apenas o § 1º do art. 79, o qual reproduz o art. 81, § 1º, da CRFB.

A terceira decisão ocorreu na ADI 3.549/GO, em 2007, quando o STF considerou inconstitucional o art. 75, § 2º, da Constituição de Goiás, que determinava: se a dupla vacância ocorrer no último ano do mandato, não haverá eleição, e o cargo de prefeito será ocupado, sucessivamente, pelo presidente e pelo vice-presidente da Câmara Municipal (BRASIL, 2007). A decisão foi fundamentada na autonomia organizacional e no autogoverno do município – “assuntos de interesse local”, conforme art. 30, I, da CRFB –, o que abrange a competência exclusiva para regulamentar como suprir a dupla vacância do chefe do executivo, assim como a forma de substituição eventual²⁰. Decisão com orientação pró-autogoverno e

¹⁹ O mesmo valeria para a eleição indireta para presidente e vice-presidente da República.

²⁰ Após a decisão, a EC nº 46/2010 determinou nova redação para o art. 75, § 1º, seguindo os termos do art. 81, § 1º, da CRFB (art. 75, § 1º (GOIÁS, [2019])).

auto-organização dos municípios já havia sido tomada na ADI 687/PA. Segundo o ministro Celso de Mello,

[n]ão cabe, ao Estado-membro, sob pena de frontal transgressão à autonomia constitucional do Município, disciplinar, ainda que no âmbito da própria Carta Política estadual, a ordem de vocação das autoridades municipais, quando configuradas situações de vacância ou de impedimento cuja ocorrência justifique a sucessão ou a substituição nos cargos de Prefeito e/ou de Vice-Prefeito do Município. A matéria pertinente à sucessão e à substituição do Prefeito e do Vice-Prefeito inclui-se, por efeito de sua natureza mesma, no domínio normativo da Lei Orgânica promulgada pelo próprio Município (BRASIL, 1995, p. 3).

Conforme essas decisões do STF, estava assim definido o cenário institucional sobre como suprir a dupla vacância no executivo subnacional, quando verificada na segunda metade do mandato:

- a) imperatividade da realização de eleição, sendo vedada a sucessão;
- b) cada unidade da federação é livre para determinar a forma de eleição a ser adotada. Não prevalece a simetria com a previsão constitucional de eleição indireta, nem há a possibilidade de a Constituição Estadual determinar como devem proceder os municípios.

Desse modo, se houvesse previsão expressa no diploma legal do ente federativo e ela estivesse conforme os parâmetros expostos anteriormente, prevaleceria sempre o que ele tivesse estabelecido. Entretanto, a liberdade atribuída pela interpretação do STF trazia indeterminação nos casos em que a Constituição Estadual ou a Lei Orgânica Municipal não trouxesse solução. Nessa hipótese, caberia à Justiça Eleitoral definir qual deveria ser o procedimento a ser adotado. Como indicado, ao menos desde 2011, o TSE tem decidido por oferecer a máxima efetividade ao princípio da eleição direta, de modo a determinar que o eleitorado deve assim se manifestar, se houver dupla vacância também no 3º ano. Todavia, inexistia uniformidade em relação ao tempo restante de mandato considerado razoável para que ocorresse a eleição direta. A decisão era tomada caso a caso, conforme o entendimento do TSE e/ou de cada Tribunal Regional Eleitoral (TRE) na época em que surgisse a demanda, sem que necessariamente decisões precedentes fossem levadas em consideração²¹.

A indefinição continuou até o tema ganhar novo componente com a promulgação da Lei nº 13.165/2015. Entre outras inovações, ela acresceu os já referidos parágrafos 3º e 4º ao art. 224 do Código Eleitoral. Como

²¹ A ausência de um padrão fez com que, por exemplo, o ministro Peluso tenha sugerido, em um dos julgamentos do TSE, que a indireta ocorresse apenas no último ano do mandato, com vistas a evitar a realização de duas eleições no mesmo ano (a suplementar e a ordinária) (BARBOZA, 2019, p. 115).

se sabe, o § 4º determina que a eleição para superar a anulação será direta, salvo se ocorrer a menos de seis meses do término do mandato, quando deve ser indireta. Com o advento dessa determinação, pela primeira vez havia previsão legal que estabelecia limite após o qual a eleição direta deveria ser substituída pela indireta. Ela se referia a uma situação específica (as cassações de origem eleitoral) e não abrangia as causas não eleitorais. Todavia, em relação ao tema em análise definia um prazo que podia servir de parâmetro para todos os casos de dupla vacância.

Os acréscimos ao art. 224 do Código Eleitoral suscitaram as ADIs, 5.525/DF e 5.619/DF, que questionavam diversas de suas determinações e/ou abrangências. Para focar apenas no tema que move este trabalho, sabe-se que, ao deliberar sobre a questão, o STF excluiu a incidência do § 4º do art. 224 nos cargos de presidente e de senador, pois havia previsão outra na CRFB – os já referidos arts. 81, no caso do primeiro, e 56, no do segundo –, mas não considerou o texto inconstitucional nem o retirou da lei, e sim promoveu interpretação conforme a Constituição. Consequentemente, considerou que os prazos para realização de eleição direta ou indireta são válidos e constitucionais para governadores e prefeitos.

Entretanto, essa decisão do STF produziu nova incerteza ou polêmica: qual regra deve prevalecer se a legislação do ente federativo trazer previsão de um prazo para a realização de eleição indireta que colidir com o que a legislação eleitoral passou a determinar? Nesse novo cenário, continua a haver a prevalência da Constituição Estadual ou da Lei Orgânica Municipal – como o STF vinha reconhecendo ao vincular ao autogoverno – ou passa a preponderar aquela da lei eleitoral? Ou, alternativamente, a previsão do Código Eleitoral prevaleceria somente se a legislação das unidades subnacionais fosse omissa?

Ao apreciar a ADI 5.525/DF, em 2018, o STF respondeu às perguntas, tendo afirmado que a nova redação do Código Eleitoral se refere a causas eleitorais e que elas se sobrepõem às normas legais dos entes federados. Logo, não prevalece a competência privativa afirmada até então. Na prática, isso já vinha acontecendo, como demonstram os casos dos governadores da Paraíba e do Maranhão, eleitos em 1996, cassados no biênio final do mandato por motivos eleitorais e substituídos pelos segundos colocados, quando a previsão das Constituições Estaduais para promover eleição indireta foi ignorada pelo Judiciário.

Com esse propósito, o STF distinguiu causas eleitorais e não eleitorais. Conforme o relator, ministro Barroso, as primeiras se referem a “atos ilícitos praticados durante o processo eleitoral, capazes de comprometer a lisura e higidez das eleições”, e as segundas “estão associadas a eventos e práticas que tomam lugar durante o exercício do mandato eletivo, o que pressupõe a regular diplomação do mandato e a legítima investidura no cargo” (BRASIL, 2018a, p. 23).

Em se tratando da primeira – como as previstas no art. 224 do Código Eleitoral –, a competência é da legislação produzida pelo Congresso Nacional. Em outros termos: a autonomia dos entes federais não se sobrepõe à prerrogativa exclusiva da União para legislar em Direito Eleitoral, constante no art. 22, I, da CRFB. Levando em conta essa interpretação, em 2017 o ministro Barroso determinou eleição direta para governador do Amazonas, quando já avançava o biênio final do mandato. Ele o fez desconsiderando que a Constituição daquele estado determinava que, nessa situação, a eleição deveria ser indireta.

Entretanto, se a dupla vacância não tiver origem eleitoral – como *impeachment*, morte, renúncia etc. –, prevalece o que o ente federativo estabelecer. Se a norma do ente for omissa, a

Justiça Eleitoral vai aplicar o que prevê o § 4º do art. 224 do Código Eleitoral, tomado como novo parâmetro legal e regra geral. Portanto, vai autorizar a realização de eleição indireta somente se a dupla vacância se verificar a menos de seis meses do término do mandato.

Como já dito, na raiz da decisão do STF está a diferenciação entre razões eleitorais e não eleitorais da dupla vacância. É relevante lembrar que, no caso da Presidência da República, a previsão sobre a realização de eleição indireta se baseia apenas no tempo de mandato, sem especular sobre as causas que levaram às vacâncias. Assim, para o STF, até o momento, em razão do que disciplina o art. 81 da CRFB, nada mudou em relação ao Executivo federal.

Assim, caso a Lei Orgânica ou a Constituição preveja eleição indireta no 3º ano de mandato – a exemplo do que determina a CRFB –, mas a causa da dupla vacância for de origem eleitoral, essa determinação não prevalecerá. Isso porque, desde 2015, há previsão de eleição direta no Código Eleitoral. A decisão é inusitada, pois contraria o entendimento que o próprio STF firmara em diversas oportunidades, segundo o qual deve prevalecer o que preceituar a legislação do respectivo ente federativo, independentemente da razão da dupla vacância.

Tendo em vista essas mudanças, pode-se atualizar a forma como deve ser suprida em definitivo a dupla vacância do executivo subnacional na segunda metade do mandato. O entendimento vigente é: a) imperatividade da realização de eleição, sendo vedada a sucessão; b) cada unidade da federação é livre para determinar a forma de eleição a ser adotada, se se tratar de causa não eleitoral; c) se a causa for eleitoral, a regra é promover eleição direta, a não ser que restem menos de seis meses de mandato; d) se a legislação da unidade subnacional for omissa, prevalece a previsão do Código Eleitoral independentemente da causa da dupla vacância,

ou seja, a eleição indireta será convocada apenas se restarem menos de seis meses de mandato.

Contudo, pode-se perceber que esses parâmetros não solucionam plenamente as situações concretas. Permanece como ponto de discussão determinar se a causa da dupla vacância é eleitoral ou não, pois disso depende a eventual realização de eleição indireta.

Para retornar à Teoria dos Princípios, pode-se destacar que muitos autores se baseiam na autonomia dos entes federativos para justificar a realização de eleições indiretas em caso de dupla vacância no biênio final do mandato, se prevista nas respectivas constituições ou leis orgânicas. Logo, insurgem-se à preferência pela realização da eleição direta, determinada no § 4º do art. 224 do Código Eleitoral e consagrada pelo STF quando há causa eleitoral. É o caso da alegação da PGR na ADI 5.525/DF e de Frazão (2016), Neiva (2017), Souza (2017), Costa (2019) e Ramos Filho (2020).

Um dos argumentos é não ser democrático que essa autonomia seja preterida em nome de regra que deve ser obedecida por todos. Outro identifica a autonomia dos entes federativos como cláusula pétrea da CRFB, fundada no pacto federativo. Um terceiro argumento é mobilizado por Neiva (2017):

não faria sentido que os entes federados tivessem liberdade para dispor em sentido diverso da Constituição, mas não para dispor em sentido diverso de uma Lei Federal. A razão, aqui, é simples: é a própria Constituição que atribui competência legislativa sobre a matérias afetas à auto-organização dos entes federados para cada um deles, tratando-se, no caso dos Municípios, de assunto de interesse local.

A síntese é apresentada por Costa (2019, p. 175): “a decisão acerca dos critérios para realização de eleição direta ou indireta afeta interesses preponderantes do ente federado afetado,

devendo prevalecer o ato normativo local em caso de conflito de competência legislativa”.

Ainda que não utilizem esses termos, tais autores praticam a ponderação de princípios e destacam que a autonomia das unidades subnacionais é mais relevante que o exercício direto do voto. Portanto, a ele se sobrepõe e deve ser preservado, mesmo que isso signifique restringir a participação do cidadão na definição de questões de interesse público. O STF não concorda com esse entendimento, por isso tem estabelecido a possibilidade de participação direta do eleitorado na definição dos mandatos políticos como princípio que se sobrepõe à autonomia e à auto-organização dos entes federativos e, como tal, deve ser limitado apenas excepcionalmente, ainda que alguma Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal traga previsão distinta.

5 Considerações finais

O artigo abordou o modo como a eleição indireta figura no atual ordenamento jurídico nacional. Observou que, frente à afirmação da eleição direta como princípio e forma de seleção de autoridades políticas que deve ser aplicada o mais amplamente possível, a indireta é concebida como exceção, cuja realização é motivada por razões de urgência e de necessidade que impedem ou desincentivam o pleito direto. Assim, a eleição direta é meio para preservar a exigência de elegibilidade dos mandatos políticos e para vedar que sejam exercidos por sucessão em caso de dupla vacância.

A questão-chave para a realização de eleição indireta gira em torno das razões que autorizam a sua convocação. De um lado, está a necessidade de ocorrência da dupla vacância. De outro, o tempo restante para o término do mandato. Em relação a essa temporalidade, o ordenamento jurídico nacional oferece diferentes soluções e,

consequentemente, cria distintos regramentos. Desde o advento da CRFB, na escolha de prefeito e governador persistiram dois entendimentos distintos: a) repetir o previsto para a Presidência (eleição indireta quando restam, no máximo, dois anos de mandato); b) autorizar cada ente federativo a arbitrar a margem de tempo de mandato após ultrapassada a metade, de modo a não ser obrigado a repetir o modelo da CRFB. A justificativa para esse segundo posicionamento – o preponderante no STF – tem sido a de que a questão não é exclusivamente eleitoral, mas diz respeito prioritariamente à auto-organização de municípios, estados e do Distrito Federal.

Em 2015, com o acréscimo de dois parágrafos ao art. 224 do Código Eleitoral, foi consagrada a distinção que o TSE já vinha promovendo: a causa da dupla vacância é mais um fator a definir a realização de eleição direta ou indireta. Assim, se ela for eleitoral, impõe-se a definição dos novos titulares de forma direta, a não ser que restem no máximo seis meses do mandato, caso em que deve ser indireta. Se a causa não for eleitoral, a decisão tem de respeitar o que estabelecer o ente federativo e, caso inexista previsão na lei, a Justiça Eleitoral decidirá nos termos do Código Eleitoral, ou seja, determinará a eleição indireta se restar um semestre de mandato.

Ao serem comparadas com a previsão constitucional da eleição indireta para a Presidência presente no art. 81, § 1º, que não cita a diferenciação conforme a causa, essas definições – especialmente a inovação legislativa ocorrida em 2015 e a interpretação a ela atribuída pelo STF na ADI 5.525/DF – evidenciam o quanto ela se distingue do desenho institucional vigente para as unidades da federação configurando a exceção na exceção, sempre associada à eleição indireta.

Como o texto demonstrou, a previsão do art. 81 suscita ao menos dois campos de reflexão. O primeiro diz respeito à insatisfação com sua determinação, o que foi agudizado pela crise de

2017. Nesse contexto foram articuladas duas alternativas para não adotá-la: a mudança do texto constitucional e a não aplicação por meio da distinção conforme a causa da dupla vacância ou por meio de mutação constitucional. Nenhuma delas foi bem-sucedida, e a previsão continua em vigor embora nunca tenha sido necessário aplicá-la nos seus mais de 30 anos de vigência.

O segundo torna evidente que não há sistematicidade no modo como o ordenamento jurídico aborda a eleição indireta. Diferentes prazos e motivações justificam a convocação de eleição indireta na comparação entre presidente, de um lado, e prefeitos e governadores, de outro. A ausência de coerência é demarcada pela previsão constitucional relativa à Presidência, que se distingue das determinações subnacionais, seja a construída pelas decisões do STF, que julga a questão como do âmbito da auto-organização dos entes federativos, seja a suscitada pela inovação legislativa ocorrida em 2015.

Desse modo, o art. 81, § 1º, da CRFB traz a regra que mais restringe o princípio da eleição direta e que mais propicia a realização da indireta, pois desde 1994 admite-a quando restar 50% do mandato (na versão original, correspondia a 40%). De igual forma, pelo entendimento do STF, não permite a distinção entre as motivações que causam a vacância. Precisamente por causa dessa maior excepcionalidade frente a um princípio – que assume com contundência e que se refere exclusivamente a cargo de tanta relevância no sistema político – mobilizou tantas disputas quando se tornou premente sua aplicação em 2017. E permanece com potencial para mobilizar, pois continua presente a possibilidade de vir a ser aplicada nos termos do texto constitucional.

Tal ausência de sistematização é compreendida no artigo como prejudicial não porque seja imperativa a adoção de modelo simétrico para todas as partes, mas porque a determinação constitucional presente no art. 81, § 1º, excepciona demasiadamente o princípio da eleição direta (sem necessidade aparente, haja vista a abertura oferecida aos demais entes federativos e os prazos distintos estabelecidos pelo Código Eleitoral) ao retirar dos eleitores a possibilidade de suprir, pela sua própria vontade, a dupla vacância da Presidência ocorrida no biênio final do mandato. Aliás, como previsto sistemicamente e sem exceção possível se a vacância se der no biênio inicial.

Nesses termos, a solução atualmente vigente para os entes federativos, especialmente quando a vacância decorre de causa eleitoral, está mais conforme aos fundamentos da CRFB que aquela prevista na própria CRFB para a Presidência, sugerindo que a mudança deve ocorrer no âmbito constitucional. Além de ampliar a previsão da eleição direta, essa mudança vai excluir uma exceção e produzir um ordenamento mais sistemático para a questão.

Sobre o autor

Alvaro Augusto de Borba Barreto é doutor em História pela Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Pelotas, RS, Brasil; pós-doutor em Ciência Política pela Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal; professor do programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, RS, Brasil.

E-mail: albarret.sul@gmail.com

Como citar este artigo

(ABNT)

BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. Eleições indiretas no atual ordenamento jurídico nacional: contradições, excepcionalidades e incertezas. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 135-162, jan./mar. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p135

(APA)

Barreto, A. A. de B. (2022). Eleições indiretas no atual ordenamento jurídico nacional: contradições, excepcionalidades e incertezas. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 59(233), 135-162. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p135

Referências

AGRA, Walber de Moura. Congresso deve aprovar emenda que libera eleição direta para presidente neste ano? NÃO. *Folha de S.Paulo*, [São Paulo], 20 maio 2017. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/opiniaio/2017/05/1885789-congresso-deve-aprovar-emenda-que-libera-eleicao-direta-para-presidente-neste-ano-nao.shtml?loggedpaywall>. Acesso em: 24 nov. 2021.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. (Teoria & Direito Público).

ANDRADE NETO, João. Proporcionalidade(s) no direito eleitoral. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 12, n. 2, p. 111-133, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4230>. Acesso em: 24 nov. 2021.

ÁVILA, Humberto. “Neoconstitucionalismo”: entre a “ciência do direito” e o “direito da ciência”. *REDE – Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 17, p. 1-19, jan./mar. 2009. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=316>. Acesso em: 24 nov. 2021.

_____. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 20. ed. rev. e atual. Salvador: JusPODIVM; São Paulo: Malheiros, 2021.

AYRES, Rodrigo Santa Maria Coquillard. “Diretas Já”: a constitucionalidade de eleições diretas com a queda de Michel Temer. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, v. 22, n. 5.075, 24 maio 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/57952>. Acesso em: 24 nov. 2021.

BARBOZA, Juliana Costa. *A (in)segurança jurídica das decisões judiciais no Tribunal Superior Eleitoral: análise da cassação de mandatos por abuso de poder econômico*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019. Disponível em:

http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/41955/1/2019_dis_jcbarboza.pdf. Acesso em: 24 nov. 2021.

BARRETO, Alvaro Augusto de Borba; GARCIA, Bruno Souza. Eleição suplementar: em busca do elo perdido. *Revista do TRE-RS*, Porto Alegre, ano 25, n. 49, p. 45-75, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8237>. Acesso em: 24 nov. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 7. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRANDÃO, Pedro. Constitucionalismo e eleições diretas. *Justificando*, [s. l.], 22 maio 2017. Disponível em: <http://www.justificando.com/2017/05/22/constitucionalismo-e-eleicoes-diretas/>. Acesso em: 24 nov. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 227, de 2016*. Prevê eleições diretas no caso de vacância da Presidência da República, exceto nos seis últimos meses do mandato. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2086221>. Acesso em: 26 nov. 2021.

_____. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1937]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 24 nov. 2021.

_____. [Constituição (1937)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1946]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 24 nov. 2021.

_____. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1967]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 24 nov. 2021.

_____. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Presidência da República, [1985]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 24 nov. 2021.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 nov. 2021.

_____. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 24 nov. 2021.

_____. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [2021b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm. Acesso em: 24 nov. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 687/PA*. Ação direta de inconstitucionalidade – autonomia do estado-membro – a Constituição do estado-membro como expressão de uma ordem normativa autônoma – limitações ao poder constituinte decorrente – imposição, ao prefeito municipal e respectivos auxiliares, do dever de comparecimento, perante a Câmara de Vereadores, sob pena de configuração de crime de responsabilidade [...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Relator: Min. Celso de Mello, 2 de fevereiro de 1995. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266491>. Acesso em: 26 nov. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.057/BA*. Ação direta de inconstitucionalidade – Lei nº 6.571/94, do Estado da Bahia – dupla vacância dos cargos de governador e de vice-governador do estado – eleição pela Assembleia Legislativa para o exercício do mandato residual – matéria cuja disciplina normativa insere-se na competência político-administrativa dos estados-membros – sigilo do voto no âmbito do Poder Legislativo – excepcionalidade [...]. Requerentes: Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB

e outros. Requeridos: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia; Governador do Estado da Bahia. Relator: Min. Celso de Mello, 20 de abril de 1994. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346795>. Acesso em: 26 nov. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.709/SE*. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 28, que alterou o § 2º do art. 79 da Constituição do Estado de Sergipe, estabelecendo que, no caso de vacância dos cargos de governador e vice-governador do estado, no último ano do período governamental, serão sucessivamente chamados o presidente da Assembleia Legislativa e o presidente do Tribunal de Justiça, para exercer o cargo de governador [...]. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. Relator: Min. Gilmar Mendes, 1º de agosto de 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=527265>. Acesso em: 26 nov. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.549/GO*. Ação direta de inconstitucionalidade – art. 75, § 2º, da Constituição de Goiás – dupla vacância dos cargos de prefeito e vice-prefeito – competência legislativa municipal – domínio normativo da Lei Orgânica – afronta aos arts. 1º e 29 da Constituição da República [...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 17 de setembro de 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=492850>. Acesso em: 26 nov. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.298/TO*. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida. Lei 2.154/2009, do Estado do Tocantins. Eleição de governador e vice-governador. Hipótese de cargos vagos nos dois últimos anos de mandato. Eleição indireta pela Assembleia Legislativa. Reprodução do disposto no art. 81, § 1º, da CF. Não obrigatoriedade. Exercício da autonomia do estado-membro. Ação improcedente. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. Interessados: Governador do Estado do Tocantins; Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. Relator: Min. Gilmar Mendes, 31 de agosto de 2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753886749>. Acesso em: 26 nov. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.525/DF*. Direito constitucional e eleitoral. Ação direta de inconstitucionalidade. Previsão, por lei federal, de hipóteses de vacância de cargos majoritários por causas eleitorais, com realização de novas eleições. Inconstitucionalidade parcial [...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Roberto Barroso, 8 de março de 2018a. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751500638>. Acesso em: 26 nov. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.619/DF*. Direito constitucional e eleitoral. Ação direta de inconstitucionalidade. Previsão, por lei federal, de hipóteses de vacância de cargos majoritários por causas eleitorais, com realização de novas eleições. Aplicabilidade da norma às eleições para prefeitos de municípios com menos de duzentos mil eleitores e para o cargo de senador da República [...]. Requerente: Partido Social Democrático – PSD. Interessados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Roberto Barroso, 8 de março de 2018b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314936190&ext=.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.298/TO*. 1. Ação direta de inconstitucionalidade – ADI. Petição inicial. Emenda antes do julgamento do pedido de liminar. Admissibilidade. Revogação da lei originalmente impugnada. Lei nova que, na pendência do processo, reproduziria normas inconstitucionais da lei revogada. Aproveitamento das causas de pedir. Economia processual [...]. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. Interessados: Governador do Estado do Tocantins; Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. Relator: Min. Cezar Peluso, 7 de outubro de 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606294&pgI=1&pgF=100000>. Acesso em: 26 nov. 2021.

CASILHOS, Angelo Soares. Eleição indireta para presidente e para vice-presidente da República. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, v. 23, n. 5.644, 14 dez. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/64245>. Acesso em: 24 nov. 2021.

CHAVES, Ângelo Harrison Queiroz. *Anulação de votos pela justiça eleitoral e aplicação do art. 224 do Código Eleitoral*: uma análise à luz do princípio da soberania popular. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito e Processo Eleitoral) – Universidade Estadual Vale do Acaraú, Fortaleza, 2009. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/804?locale-attribute=pt_BR. Acesso em: 25 nov. 2021.

COSTA, Rennan Gustavo Ziemer da. *A incompatibilidade do princípio da simetria com a Constituição brasileira*: repensando o federalismo brasileiro sob a perspectiva da auto-organização do estado-membro e da eleição para governador em caso de dupla vacância. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/61885>. Acesso em: 25 nov. 2021.

FERREIRA, Rodrigo Fernandes de Moraes. Eleição direta em caso de vacância da presidência da República é inconstitucional. *Consultor Jurídico*, [s. l.], 1º jun. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jun-01/rodrigo-ferreira-eleicao-direta-presidente-inconstitucional>. Acesso em: 25 nov. 2021.

FRAZÃO, Carlos Eduardo. Aspectos controvertidos da minirreforma eleitoral de 2015: a inaplicabilidade do art. 224, § 4º, do Código Eleitoral, a eleições para o Poder Executivo. *Os Eleitoristas*, [s. l.], 6 maio 2016. Disponível em: [http://www.oseleitoristas.com.br/2016/05/06/aspectos-controvertidos-da-minirreforma-eleitoral-de-2015-a-inaplicabilidade-do-art-224-%C2%A7-4o-do-codigo-eleitoral-a-eleicoes-para-o-poder-executivo-por-carlos-eduardo-frazao/](http://www.oseleitoristas.com.br/2016/05/06/aspectos-controvertidos-da-minirreforma-eleitoral-de-2015-a-inaplicabilidade-do-art-224-%C2%A7-4o-do-codigo-eleitoral-a-eleicoes-para-o-poder-executivo-por-carlos-eduardo-fraza/). Acesso em: 25 nov. 2021.

GOIÁS. [Constituição (1989)]. *Constituição do Estado de Goiás*. Goiânia: Governo do Estado de Goiás, [2019]. Disponível em: http://www.gabinetcivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao_1988.htm. Acesso em: 25 nov. 2021.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

HENRY, Magnus. Eleições diretas para barrar a pretensão destituente. *Justificando*, [s. l.], 23 maio 2017. Disponível em: <http://www.justificando.com/2017/05/23/eleicoes-diretas-para-barrar-pretensao-destituente/>. Acesso em: 25 nov. 2021.

LEITE, Glauco Salomão; SANTOS, Gustavo Ferreira; TEIXEIRA, João Paulo Allain; ARAÚJO, Marcelo Labanca C. As eleições diretas e a possibilidade de relegitimação do Estado brasileiro. *Justificando*, [s. l.], 1º jun. 2017. Disponível em: <http://www.justificando.com/2017/06/01/as-eleicoes-diretas-e-possibilidade-de-relegitimacao-do-estado-brasileiro/>. Acesso em: 25 nov. 2021.

LODI, Ricardo. Eleições indiretas? Há um povo no meio do caminho... *Justificando*, [s. l.], 23 maio 2017. Disponível em: <http://www.justificando.com/2017/05/23/eleicoes-indiretas-ha-um-povo-no-meio-do-caminho/>. Acesso em: 25 nov. 2021.

MARANHÃO. [Constituição (1989)]. *Constituição do Estado do Maranhão*. São Luís: [s. n.], 2020]. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70443/CE_MA_EC_%2089-2020.pdf?sequence=26&isAllowed=y. Acesso em: 25 nov. 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015.

NEIVA, Horácio Lopes Mousinho. Eleições diretas em caso de dupla vacância: a inconstitucionalidade do art. 224, § 4º do Código Eleitoral. *Âmbito Jurídico*, São Paulo, v. 20, n. 162, 1º jul. 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-162/eleicoes-diretas-em-caso-de-dupla-vacancia-a-inconstitucionalidade-do-art-224-4-do-codigo-eleitoral/>. Acesso em: 25 nov. 2021.

NEVES, Marcelo. *Entre Hidra e Hércules*: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013. (Biblioteca Jurídica WMF).

PARÁIBA. [Constituição (1989)]. *Constituição do Estado da Paraíba*. João Pessoa: [s. n.], 2020]. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70448>. Acesso em: 25 nov. 2021.

PEDREIRA, Rodrigo da Silva. A reprodução obrigatória do artigo 81, § 1º, da Constituição Federal nas leis orgânicas dos municípios. *Revista Jurídica Verba Legis*, Goiânia, n. 7, p. 24-35,

2012. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-go-revista-juridica-verba-legis-2012/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-go-revista-juridica-verba-legis-2012/at_download/file. Acesso em: 25 nov. 2021.

PESQUISA de matérias. Brasília, DF: Senado Federal, [20--]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>. Acesso em: 26 nov. 2021.

PIAUÍ. [Constituição (1989)]. *Constituição do Estado do Piauí*. Teresina: [s. n., 2019]. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70447/CE_PI_EC_054-2019.pdf?sequence=15&isAllowed=y. Acesso em: 25 nov. 2021.

PROPOSTAS legislativas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [20--]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>. Acesso em: 26 nov. 2021.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. A “minirreforma eleitoral” (Lei nº 13.165/2015) e as eleições suplementares no caso de dupla vacância dos cargos de chefe do Executivo e seu vice. *Revista de Direito da Amazônia*, Manaus, v. 1, n. 1, p. 1-18, 2020. Disponível em: <https://rda.tjam.jus.br/ojs-3/index.php/DireitoAmazonia/article/view/5>. Acesso em: 25 nov. 2021.

REIS, Palhares Moreira. *As eleições indiretas no Brasil*. Recife: Ed. Universidade Federal de Pernambuco, 1999. 2 v.

REZENDE, Renato Monteiro de. É constitucional a PEC das diretas? Análise da conformidade da PEC nº 67, de 2016, com o art. 60, § 4º, da Constituição. *Boletim Legislativo*, Brasília, DF, n. 64, p. 1-18, maio 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol64>. Acesso em: 25 nov. 2021.

ROMANO, Rogério Tadeu. Uma proposta inconstitucional. *Revista Jus Navigandi*, [Teresina], jun. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/58310/uma-proposta-inconstitucional>. Acesso em: 25 nov. 2021.

SARMENTO, Daniel. Eleições presidenciais (in)diretas, a ADI 5.525 e o espírito da Constituição cidadã. *JOTA*, [São Paulo], 31 out. 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/eleicoes-presidenciais-indiretas-adi-5-525-e-o-espírito-da-constituicao-cidadã-31102016>. Acesso em: 25 nov. 2021.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional: como mudam as Constituições*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília, DF: Ed. UnB, 1996.

SERGIPE. [Constituição (1989)]. *Constituição do Estado de Sergipe*. 9. ed. Aracaju: Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe, 2019. Disponível em: https://al.se.leg.br/arq_transparencia/arq_constituicao/constituicao_estadual_2019.pdf. Acesso em: 25 nov. 2021.

SILVA, Marcos Mairton da. Eleições diretas e emenda constitucional: reflexões acerca de eventual emenda à Constituição para que a eleição presidencial seja direta no caso de vacância do cargo após dois anos de mandato. *Jusbrasil*, [s. l., 2017]. Disponível em: <https://marcosmairton.jusbrasil.com.br/artigos/460716085/eleicoes-diretas-e-emenda-constitucional>. Acesso em: 26 nov. 2021.

SOUZA, Bruno Cezar Andrade de. A inconstitucionalidade da nova redação do artigo 224 do Código Eleitoral. *Justiça Eleitoral em Debate*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 48-61, set./dez. 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5328>. Acesso em: 26 nov. 2021.

STRECK, Lenio Luiz. As recepções teóricas inadequadas em *terrae brasilis*. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 2-37, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/53>. Acesso em: 26 nov. 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. Princípio é preguiça? In: _____. *Direito administrativo para céticos*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 205-229.

TOCANTINS. [Constituição (1989)]. *Constituição do Estado do Tocantins*. [Palmas: s. n., 2019]. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70431/CE_TO_EC_038-2019.pdf?sequence=18&isAllowed=y. Acesso em: 26 nov. 2021.

VIEIRA, José Ribas; BERNER, Vanessa Batista; EMERIQUE, Lilian Balmant; SILVA, Carolina Machado Cyrillo da; GOMES, Fabiano Soares. Defesa constitucional das #DiretasJá. *Justificando*, [s. l.], 29 maio 2017. Disponível em: <https://www.justificando.com/2017/05/29/defesa-constitucional-das-diretasja/>. Acesso em: 26 nov. 2021.

VIEIRA, José Ribas; SILVA, Diogo Bacha e; DANTAS, Fernanda Lage Alves. Vacância presidencial em tempos de ruptura institucional: a defesa do projeto constitucional democrático de 1988. *JOTA*, [São Paulo], 26 maio 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/vacancia-presidencial-em-tempos-de-ruptura-institucional-26052017>. Acesso em: 26 nov. 2021.