

## **Eleições Diretas ou Indiretas em Campinas sob o enfoque do Direito Eleitoral**

O processo eleitoral em Campinas tem sido marcado pela discussão sobre a possibilidade ou não da eleição indireta ao cargo de prefeito no final do segundo biênio da administração da coligação PDT & PT.

Isto se deve as cassações ocorridas em 2011, do até então prefeito Dr. Hélio de Oliveira Santos (PDT) em seu segundo mandato e, de seu amigo de infância e vice-prefeito Demétrio Vilagra (PT). Atualmente, o cargo tem sido ocupado pelo ex- presidente da câmara, Dr. Pedro Serafim Junior (PDT), no que muitos tem chamado de “mandato-tampão”.

Para se entender melhor o que ocorre em Campinas devemos lembrar que no Brasil, o processo eleitoral é dividido basicamente em dois modelos, a eleição direta onde os candidatos políticos regularmente inscritos são eleitos diretamente pelo povo, sendo que tal formato é o que aponta para a democracia representativa. Já no segundo caso, as eleições indiretas são aquelas onde os mandatários políticos não são eleitos diretamente pelo povo, mas indiretamente por um grupo eleitoral (assembleia, congresso ou colégio eleitoral) composto por representantes do povo.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 81, §1º, assim definiu a forma de eleição nos casos presidenciais:

*"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."*

*"§ 2º - Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período de seus antecessores"*

Na redação do parágrafo primeiro “na forma da lei”, entenda-se a Lei nº 4.321/64, em seus artigos 1º ao 7º, sobre as eleições indiretas.

O Código Eleitoral continua sendo aplicado naquilo que não contrariar a Constituição de 1988, sendo a regra que divide a aplicação da eleição direta até o primeiro biênio e a eleição indireta no segundo advém justamente daquela legislação, ao menos no nível presidencial.

Existe uma discussão sobre a aplicabilidade parcial ou integral de outro diploma legal, a Lei n.º 1.395/51, mas não se aplica ao tema proposto, porquanto sem efeito prático que levaria a uma conclusão diferente.

Na história brasileira, desde a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, foram oito eleições indiretas, sendo que a democracia direta prevaleceu em outras dezenove eleições. Um fato interessante a ser destacado reside no fato de Getúlio Vargas também ter sido eleito por uma Assembléia Constituinte, após promoção do até então chefe do Poder Executivo trazida na Revolução de 1930. Mas as eleições indiretas tiveram seu início efetivo em nossa história política apenas com a Ditadura Militar de 1964.

A Constituição Federal de 1946, em seu artigo 49, §2º, foi regulamentada pela Lei n.º 1.395/51:

*"Art. 79, § 2º - Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição sessenta dias depois de aberta a última vaga. Se as vagas ocorrerem na segunda metade do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita, trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma estabelecida em lei. Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período dos seus antecessores."* (destacado)

Em abono da verdade, boa parte da problemática sobre o tipo de eleição em Campinas reside na apuração o momento em que ocorreram as vacâncias, isto porque o lapso temporal da dupla vacância ou dúplice vacância, ocorreu justamente ao final do mandato, sendo o último deles cassado em dezembro de 2011. A dupla vaga a chefia e vice-chefia do Poder Executivo ocorreu por condenação em ação de improbidade administrativa transitada em julgado, condenação em processo de impedimento (*impeachment*).

No âmbito estadual, o STF já se posicionou no sentido da não aplicação do princípio da simetria entre os entes federativos, vide acórdão relacionado a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 1057-3 BA. Contudo, os Tribunais inferiores tem divergido sobre a aplicabilidade da simetria, em caso de omissão legislativa, tal qual ocorre na Lei Orgânica de Campinas - LOM.

Os Estados apresentam soluções diversas para a questão, ora com eleições indiretas a qualquer tempo, ora com limites ao penúltimo ano eleitoral.

O Distrito Federal também tem ou pelo menos deveria ter, autonomia para deliberar sobre a questão, estabelecendo que ocorrerá a eleição indireta se a vacância ocorrer no último ano do período governamental.

A esfera Municipal, objeto principal do artigo, assim como as demais, não deveria ser escravizada pela necessidade de observância ao artigo

81 da Constituição Federal de 1988, pela própria observância do princípio da legalidade e a preservação da independência de poderes, sem contar o sufrágio universal.

Quando ocorreu a dupla vacância em Campinas, a Lei Eleitoral determinava que caberia ao Presidente da Câmara Municipal, na época Pedro Serafim Junior, o exercício provisório do cargo de Prefeito, até que seja eleito um novo titular. A mesa da Câmara foi igualmente renovada, assumindo Thiago Ferrari.

E, é preciso ponderar que o exercício do cargo de Prefeito gera a inelegibilidade prevista no artigo 14, CF, e na Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, sendo que os fortes candidatos a assumirem a chefia do executivo em 2013, fatalmente não participarão das eleições indiretas, especialmente num quadro político tão conturbado como o atual. Tal peculiaridade tem ensejado o interesse partidário e o fomento de movimentos sociais que não necessariamente ligam para a preservação da democracia em Campinas, sem contar que alguns são justamente os acusados de destruírem a cidade, não sendo à toa a falta de comoção e apoio popular.

O quarto ente federativo, apesar de sua autonomia, deve em sua Lei Orgânica do Município - LOM, obediência aos princípios gerais da Constituição Federal e do respectivo Estado, nos moldes estabelecidos no artigo 29 da CF.

No caso campineiro, assim como ocorre em inúmeros outros municípios, a LOM nada versa sobre a dupla vacância, sendo um dos principais problemas a realização da eleição indireta, não sendo sem razão a corrida do atual presidente da câmara em tentar regularizar, de forma equivocada e juridicamente irregular, a matéria na cidade.

Roga-se que o processo eleitoral sucessório do Chefe do Poder Executivo seja simplificado, transparente e o menos oneroso possível aos cofres públicos. A eleição indireta deve ser sempre o último recurso da administração pública, o álamo para que se retorne a normalidade da administração da prefeitura sem a afetação da soberania popular.

Seria interessante a criação de uma Lei em âmbito Nacional que versasse sobre normas gerais de eleições indiretas, inclusive com dispositivos que facilitassem o a inscrição de candidatura.

No dia 02 de fevereiro de 2011, o juiz Flávio Yarshell, do Tribunal Regional Eleitoral e São Paulo – TRE-SP, suspendeu a realização de eleições indiretas em Campinas, a fim de cobrir o mandato-tampão até o final de 2012. A eleição indireta seria estava prevista para ocorrer em 22 e março de 2012, com regras definidas recentemente pela Câmara Municipal, através de ato interno, com validade igualmente jurídica questionável.

A suspensão liminar, sem objeção recursal pela Procuradoria da Câmara deu-se para evitar transtornos e gastos financeiros ainda maiores aos cofres públicos.

Outro argumento para a realização das eleições indiretas na cidade reside justamente na economia aos cofres públicos já tão dilapidados em 2011, a despeito do fundo orçamentário ser patrocinado pela esfera federal que finalisticamente advém dos próprios cidadãos:

*“[...] 2. Questão de ordem. Caso peculiar. Ação de impugnação de mandato eletivo. Pedido julgado procedente. Cassação de prefeito eleito com mais da metade dos votos válidos no pleito de 2004. Indevida postergação na execução do julgado. Realização de novo pleito no último biênio do mandato. Nova eleição na modalidade indireta. Inteligência do art. 81, § 1º, da Constituição Federal. Comunicação imediata ao TRE da Bahia e ao presidente da Câmara Municipal de Sátiro Dias/BA. Precedentes. Tendo em vista a peculiaridade do caso, a realização de novas eleições no Município de Sátiro Dias/BA, a menos de quatro meses do fim do mandato, deve ocorrer na forma indireta, por aplicação do art. 81, § 1º, da Constituição Federal.” NE: Trecho do voto do relator: “[...] o TRE, até a atual data, não marcou dia para nova eleição direta, na forma do art. 224 do Código Eleitoral. [...] entendo que não é razoável movimentar toda a máquina pública, [...] a fim de se eleger prefeito para mandato tão breve. A melhor solução para a presente conjuntura é a realização de eleição indireta” (fls. 6-7).(Ac. de 11.9.2008 no AgRgREspe nº 28.194, rel. Min. Joaquim Barbosa.)(grifado)*

*“Agravo regimental. Medida cautelar. Pedido. Atribuição. Efeito suspensivo. Recurso especial. Decisão regional. Determinação. Realização. Novas eleições diretas. Questão. Relevância. Aplicação. Art. 81, § 1º, da Constituição Federal. 1. O art. 81, § 1º, da Constituição Federal, ao prever a realização de eleições indiretas no segundo biênio dos mandatos a que se refere, é igualmente aplicável, por simetria, aos estados e municípios, independentemente da causa de vacância, eleitoral ou não eleitoral. 2. A autonomia municipal de que trata o art. 30 da Constituição Federal não se sobrepõe – no regime federativo brasileiro – à competência especial e privativa da União para legislar sobre direito eleitoral, expressamente prevista no art. 22, I, da Carta Magna. 3. Em razão da interpretação sistemática desses dispositivos, a lei reguladora das eleições – e por conseguinte do preenchimento dos cargos em razão de vacância – há de ser federal, em face da uniformidade da disciplina normativa, conforme preconizado na Constituição Federal. 4. **Esse entendimento evita a movimentação da Justiça Eleitoral, quanto à inconveniência de organização de uma eleição direta, em momento em que já se encontra direcionada à realização do pleito subsequente.** Agravo regimental provido para deferir o pedido de liminar a fim de suspender as eleições diretas determinadas por Tribunal Regional Eleitoral.” NE: Trecho do voto do relator: “[...] a eleição direta em Dirce Reis/SP foi prevista, pela Res.-TRE/SP nº 188/2008, para o dia 1º de junho do corrente ano, ou seja, a quatro meses do pleito de 2008. **Em face dessa circunstância, reforça-se o entendimento quanto à necessidade de eleição indireta, considerando-se que isso evitaria a movimentação da Justiça Eleitoral, além do que, caso realizado, acontecerá na iminência do***

*período das convenções partidárias das eleições de 2008, que ocorre no período de 10 a 30 de junho (art. 8º da Lei n. 9.504/97).”(Ac. de 17.4.2008 no AgRgMC n.º 2.303, rel. Min. Caputo bastos.)*

Na consonância a esse entendimento, o TSE já levou em consideração para a decisão além do biênio em que se encontrava os mandatos cassados é o valor pecuniário para a realização de novas eleições diretas. As enormes somas envolvidas para a realização de nova eleição podem chegar a R\$ 2 milhões de reais.

Nesse sentido, já se decidiu pela obrigatoriedade da simetria, anulando a autonomia do município sobre o tema:

*“Mandado de Segurança. Resolução do Tribunal Regional. Determinação de eleições diretas. Cassação de prefeito e vice. Vacância no segundo biênio do mandato. Art. 81, § 1º, da Constituição Federal. Aplicação aos estados e municípios. Ordem concedida. 1. Aplica-se, aos estados e municípios, o disposto no art. 81, § 1º, da Constituição Federal, que determina a realização de eleição indireta, se ocorrer vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República nos dois últimos anos do mandato, independentemente da causa da vacância. Precedentes da Corte. 2. Ordem concedida para determinar a realização de eleições indiretas no Município de Poção/PE, a cargo do Poder Legislativo local.” (Ac. de 26.6.2008 no MS n.º 3.643, rel. Min. Marcelo Ribeiro.)*

*“[...] Nulidade de mais da metade dos votos. Novas eleições, pela forma indireta. Segundo entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, em decisão unânime tomada em 17.4.2008, aplica-se o § 1º do art. 81 da Constituição Federal às eleições municipais e estaduais. [...]” NE: Trecho do voto do relator: “[...] em consulta realizada na Intranet deste Tribunal Superior – constatei que o candidato cassado foi eleito com 54,513% dos votos válidos [...]. A sucessão, portanto, deverá se dar por meio de nova eleição, pela forma indireta, aplicando-se o § 1º do art. 81 da Constituição Federal, conforme entendimento deste Tribunal que, na data de hoje (17.4.2008), à unanimidade, decidiu pela aplicação do citado dispositivo constitucional às eleições municipais e estaduais”. Na decisão monocrática no REspe n.º 27.104 foi cassado, em 2008, o diploma de candidato eleito em 2004 por captação ilícita de sufrágio.(Ac. de 17.4.2008 no AgRgREspe n.º 27.104, rel. Min. Marcelo Ribeiro.)*

Outros precedentes autorizativos da eleição indireta à ordem do art. 81, §1º da Constituição Federal, pela simetria e consideração que ocorreram no final do segundo biênio do mandato: RESP n.º 27.737/2007, RESP n.º 21.308/2003, AG n.º 4.396/2003, AGRGMS n.º 3.141/2003, MS 3643 PE)

Este acórdão ainda ponderou que apenas aplicaria o disposto no artigo 81 da CF, para a realização das eleições indiretas, se não houvesse correspondentes na Lei Orgânica do Município – LOM:

*“Agravo regimental. Dupla vacância decorrente da renúncia de prefeito e vice. Aplicação do art. 81 da CF. Lei municipal. Ausência de previsão. Agravo improvido.” NE: Caso de dupla vacância decorrente de causa não eleitoral. Trecho do voto da relatora: “Como a renúncia ocorreu no segundo biênio do mandato, aplica-se o disposto no art. 81 da CF, **caso não haja dispositivo correspondente na Lei Orgânica do Município**, não cabendo a esta Corte investigar os motivos que levaram os renunciantes à desistência dos cargos que vinham ocupando.” Nessa hipótese não é possível diplomar os segundos colocados na eleição majoritária. (Ac. de 2.9.2003 no AgRgMC n 1.274, rel. Min. Ellen Gracie.)*

Uma das esperanças daqueles que militam no sentido da eleição direta, estaria na impossibilidade do TRE deliberar sobre a forma e regulamentação da matéria, mas assim como na RCL n.º 256/04, tal medida usurpava a competência do Tribunal e a independência dos poderes:

*“Mandado de segurança. Eleição indireta para os cargos de prefeito e vice-prefeito. Regulamentação pelo Tribunal Regional Eleitoral. Usurpação de competência do Poder Legislativo Municipal. Concessão da segurança para cassar a Resolução-TRE/PA nº 3.549.” (Ac. de 6.4.2004 no MS nº 3.163, rel. Min. Ellen Gracie)*

Os 33 vereadores aguardam a decisão do TRE para deliberarem sobre a eleição indireta, que segundo decisão do juiz Augusto Bernardes depende de matéria cuja competência é dos tribunais e não do juiz de primeira instância. O combativo advogado Pedro Benedito Maciel Neto, do partido PCdoB, ainda destaca que além da necessidade da realização da eleição direta deveria ter ocorrido um questionamento prévio na justiça pela Câmara: *“Caso o TRE decida que as eleições em Campinas devem mesmo ser indiretas, contrariando a jurisprudência majoritária do TSE e do STF (Supremo Tribunal Federal), o PCdoB irá ao TSE para garantir que a soberania popular que decorre do voto direto seja respeitada”*(Artigo - *Decisão sobre eleição direta cabe ao TRE*, publicada em 24/01/2012)

O STF já confirmou a realização de eleição indireta em Tocantins, para a escolha de governador e vice-governador, para substituírem Marcelo Miranda do PMDB e Paulo Sidnei Antunes (PPS). A impugnação para eleições diretas neste caso foi realizada pelo PSDB, sob o fundamento de inconstitucionalidade das leis estaduais regulamentarem esse tipo de eleição. A ação foi julgada improcedente pela possibilidade dos estados estabelecerem a forma de votação, em razão da sua autonomia frente à esfera federal nesta matéria, bem como a não afetação do sufrágio universal e da soberania popular pela pontualidade dos casos.

Em Santa Luzia do Itanha - Sergipe, ocorreu o mesmo na esfera municipal, ou seja, a realização de eleições indiretas pelo impeachment do prefeito Aauto Dantas do Amor Cardoso (PSB) e do vice José Edvaldo Félix Cruz por

improbidades administrativas. Neste caso, houve protestos do PSDB por eleições diretas, mas também sem sucesso os argumentos que sustentavam a não obrigatoriedade da utilização do art. 81 da Constituição Federal para os estados, distrito federal e municípios. Os ministros entenderam pela aplicabilidade do dispositivo constitucional, bem como a ausência de razoabilidade e proporcionalidade da realização de eleições diretas em vista da proximidade das eleições municipais no ano seguinte.

Existem concepções teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, sendo uma delas a que reconhece o direito a aplicação da simetria em detrimento a autonomia do município. A Constituição Federal também determinou como competência *ratione materiae* privativa da União para legislar sob direito eleitoral (CF, art. 22, I). A exceção a regra foi vista claramente na ditadura e atualmente de forma perigosa em alguns acórdãos.

O voto direto é cláusula pétrea (art. 60, §4º, II, CF), não podendo ser abolido da Constituição ou relativizado por norma infraconstitucional. A única exceção ao texto constitucional é o art. 81 do mesmo diploma legal. Mas o STF se posicionou no sentido da não obrigatoriedade da vinculação dos Estados, Distrito Federal e Municípios a regra reservada a presidência e vice presidência da República.

A votação aberta, direta deveria prevalecer, sobretudo quando existe suspeita ou risco de acordos obscuros nos bastidores. O princípio da publicidade, do sufrágio universal e da soberania popular deveriam ser preservados, como elemento primacial de tutela do cidadão enquanto eleitor. O princípio da legalidade, a preservação da independência de poderes e a sistemática de interpretação normativa também são elementos que depõem a favor das eleições diretas, notadamente pela ausência de regulamentação na esfera municipal, vez que o ato açodado do atual presidente da Câmara não tem o condão de mitigar o interesse das demandas da oposição ou suplantar a ausência normativa na LOM.

É necessário sopesar o gradiente econômico favorável à realização da eleição indireta, a movimentação de toda a engrenagem da máquina eleitoral em tão pouco tempo e a custas do erário, mas como já disse um advogado campineiro certa vez, quem *paga a conta é a democracia*. Contudo, os Tribunais Superiores tem dado mostras que a proximidade do final do segundo biênio, a necessidade do rearranjo do Poder Executivo e a proteção a governabilidade prevalecem para a concessão da eleição indireta em detrimento a direta. Numa cidade desacreditada, a melhor saída será aquela que trouxer governabilidade e rapidez na retomada da administração engessada desde o final de 2010.

---

Fontes:

Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo  
Tribunal Superior Eleitoral

Informações para a Imprensa:

Guilherme Pessoa Franco de Camargo é advogado do escritório Pereira, Camargo & Lara – Advogados Associados, atuante nas áreas de Direito Empresarial e Eleitoral em Campinas e região.

[www.pclassociados.com.br](http://www.pclassociados.com.br)

e-mail: [guilherme@pclassociados.com.br](mailto:guilherme@pclassociados.com.br) / Tel.: (19)3383-3279