

REVISTA ELEITORAL

PUBLICAÇÃO MENSAL ESPECIALIZADA

Redação :

AVENIDA RIO BRANCO N.º 277 — 9.º andar
Sala 905 — Tel. 22-6990

Rio de Janeiro, 30 de Outubro de 1951

ANO I

VOLUME II

N.º 3

SUMÁRIO

O DIREITO DE CRÍTICA

DO DIA, HORA E LOCAIS DE VOTAÇÃO

A REFORMA DA LEI ELEITORAL MEXICANA

A INTRODUÇÃO DO CÓDIGO ELEITORAL

PARTIDO NACIONAL COM LIGAÇÕES INTERNACIONAIS?

INSTRUÇÕES PARA SUBSTITUIÇÃO DE TÍTULOS
ELEITORAIS

INELEGIBILIDADE E CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE

INSTRUÇÕES PARA O MANEJO DAS URNAS DE LONA

CONSULTAS À "REVISTA ELEITORAL"

O RECURSO DE EXCLUSÃO DE ELEITOR

INSTRUÇÕES PARA ELEIÇÕES SUPLEMENTARES

AS ELEIÇÕES DE 3 DE OUTUBRO

ENDEREÇO DAS ZONAS ELEITORAIS DO DISTRITO
FEDERAL

JURISPRUDÊNCIA

O INSTITUTO DA SUPLÊNCIA

SUCCESSIVOS CASOS MOSTRAM A NECESSIDADE DA SUA REGULAMENTAÇÃO

Já em nosso segundo fascículo tivemos ocasião de chamar a atenção para a necessidade de uma regulamentação do instituto da suplência, quer isso se faça em uma reforma do Código Eleitoral, quer pela introdução de preceitos referentes a essa matéria nos regimentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Abordamos no aludido comentário o caso do suplente do senador Pereira Pinto, manifestando opinião idêntica à que acaba de ser vitoriosa na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, pela aprovação de brilhante parecer do senador Clodomir Cardoso. O fato nos desvanece não porque tenhamos a pretensão de haver contribuído para a solução preconizada por êsse ilustre parlamentar e acatado jurista, mas porque já muito nos honra uma concordância de idéias com pessoas de tão autorizado juízo.

Um outro problema de suplência surge agora com o caso do sr. Hélio Coutinho, confirmando a necessidade da regulamentação apontada. Suplente do senador Novaes Filho, o sr. Hélio Coutinho teve assento no Senado desde abril de 1950 a janeiro de 1951, período em que o titular

efetivo da cadeira esteve à frente do Ministério da Agricultura. Nas eleições de outubro do ano passado, incluído em chapa de candidato à deputação, não foi eleito, ficando como primeiro suplente da representação de seu partido na Câmara. É, portanto, suplente de senador e suplente de deputado.

Nada existe que admita ou não admita uma tal duplicidade nem na Constituição, nem no Código Eleitoral, nem nas leis internas das duas casas do Congresso. Pode então o sr. Hélio Coutinho estar funcionando ora como senador, ora como deputado? Note-se que êle foi há pouco chamado para uma substituição no Palácio Tiradentes. Contra esta convocação não há o que objetar, restando apenas saber se importa em opção, isto é, se se considera ou não legítima a sua qualidade de reservista parlamentar a duas amarras. E o Senado é que terá de decidir a êsse respeito quando se der outro afastamento do sr. Novaes Filho, oportunidade em que dirá se o sr. Coutinho deve ser ou não convocado para substituí-lo, tendo em vista que na mesma legislatura exerceu êle o mandato de deputado. Tal decisão, pô-

rém, terá o caráter de *legislação*, queremos dizer, será legislar em face de caso novo e em matéria de competência privativa, porque no assunto de convocação, como no de cassação de mandatos, os dois ramos do Congresso é que deliberam, cada um na parte que lhe toca.

Firmado o princípio de que a suplência não significa mandato, mas apenas a expectativa de mandato, é de sustentar que o bi-suplente não opta quando atende ao chamado para exercê-lo ora numa, ora na outra casa do Parlamento.

O que a Constituição veda é o exercício simultâneo de dois mandatos, o desempenho concomitante de dois cargos eletivos. Ora, o cidadão que é ao mesmo tempo suplente de deputado e suplente de senador, usa de uma faculdade que a lei lhe confere por não lha proibir direta ou indiretamente, não exerce ao mesmo tempo dois mandatos, nem desempenha no mesmo período dois cargos eletivos. Assim sendo, não há dispositivo expresso que impeça a convocação do sr. Hélio Coutinho tanto para a Câmara como para o Senado, quando lhe caiba desempenhar a sua função de substituto ou de sucessor.

O fato de haver o suplente tomado posse numa das câmaras não altera a situação, mesmo porque enquanto lá esteve não foi convocado para a outra e, dêsse modo, não teve de optar tácita ou expressamente. A posse a que faz menção a Lei

Magna só pode ser aquela em virtude da qual o deputado ou senador entrou no *exercício do mandato que ainda está exercendo*, não a que desapareceu quando o representante do povo ou do Estado deixou a cadeira que ocupara temporariamente. Considerar a posse do suplente como permanente é criar o cargo de *senador* ou *deputado suplente*, quando a Constituição e o Código Eleitoral só cogitaram do de suplente de senador e de deputado, cujas incompatibilidades não foram estabelecidas, pois a eles não se aplicam também as enumeradas nas letras *a* e *b*, número I, do art. 48 da Constituição enquanto permanecem na expectativa de serem convocados para substituir ou suceder.

Reconhecemos, porém, que é estranho e mesmo anômalo que na mesma legislatura um cidadão tenha assento ora no Senado ora na Câmara, podendo até contribuir com o seu voto para aprovação de projeto de cuja votação já participara na outra casa do Congresso. No domínio da Constituição de 1891, cujo art. 16 parágrafo 3.º dizia que "ninguém pode ser, ao mesmo tempo, deputado e senador, o sr. José Acióli, em cumprimento de um acôrdo político, renunciou ao cargo de senador e passou para a Câmara dos Deputados, enquanto o sr. Tomaz Rodrigues, em virtude do mesmo acôrdo, deixava a Câmara para vir para o Senado. Mas tudo isso se fez por meio de uma consulta às urnas e sem que nenhum dos dois estivesse ao mesmo tempo investido dos dois man-

dados. O precedente, porém, serve para provar que as expressões constitucionais sempre foram entendidas como se referindo ao exercício simultâneo de dois mandatos e não ao alternado, embora êste se desse na mesma legislatura.

Não contestamos à Câmara dos Deputados o direito de resolver soberanamente a quem compete a substituição de um seu membro, mas o seu ato não pode ser arbitrário, deve ao contrário basear-se em um princípio legal expresso ou claramente presumido. Por isso, não vemos como pudesse ser recusado ao sr. Hélio Coutinho o direito de ali substituir, se a êle cabia a substituição.

De qualquer modo que se resolva o problema, ficará sempre patente o imperativo de uma lei que regule a suplência, para que sejam resolvidos os múltiplos e interessantes problemas suscitados por essa criação da Constituição de 1934, ampliada pela de 1946.

*
* *

Reproduzimos, linhas abaixo, o parecer do senador Clodomir Cardoso, adotado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado, e aprovado pelo plenário dessa casa do Congresso, a respeito do caso de suplência ocorrido na representação do Estado do Rio de Janeiro. Êsse parecer coincide inteiramente com os pontos de vista sustentados na *Revista Eleitoral* em comentário de redação e em trabalho do nosso ilustre colaborador

senador Dario Cardoso. Veja-mo-lo:

PARECER N. 626, de 1951

E' submetida, pelo sr. Presidente do Senado, à Comissão, a seguinte consulta:

"Achando-se ausente, em viagem ao estrangeiro, o sr. Senador Pereira Pinto, e, nos termos do art. 38 do Regimento Interno sendo um caso de convocação do suplente, o qual, segundo noticiou a imprensa desta Capital, teria exercido, depois de diplomado, o cargo de Prefeito Municipal, solicito se digne Vossa Excelência de consultar a ilustre Comissão de Constituição e Justiça sôbre se importa, para o interessado, perda da suplência o exercício do cargo em aprêço".

Respondemos negativamente. Fôsse outro o caso, poderíamos ter necessidade de distinguir entre o suplente e o senador. No caso ocorrente, porém, essa distinção é excusada, por isso que, nos termos da Constituição, o fato de exercer um senador eleito e diplomado, mas ainda não empossado, outro *mandato legislativo*, não acarreta, por si só, a perda do cargo.

A Constituição distingue, de fato, quanto a êsse efeito, entre outro mandato legislativo, federal, estadual ou municipal, e as demais funções com o exercício das quais é também incompatível o do cargo de senador ou deputado.

Função da ordem destas, não a pode exercer o senador ou deputado, sob pena de perder o

mandato, desde que tenha sido diplomado. E' o que diz no artigo 48, I, b e respectivo § 1.º

Relativamente, porém, a outro mandato legislativo, para que o exercício de e pelo senador ou deputado dê lugar ao mesmo efeito, é necessário que um ou outro já se haja empossado no cargo, isto é, não basta a expedição do diploma (artigo citado, n. II, b).

São êstes os têrmos das mencionadas disposições:

Art. 48 — Os deputados e senadores não poderão:

I — desde a expedição do diploma:

b) aceitar nem exercer comissão ou emprêgo remunerado de pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica ou sociedade de economia mista ou emprêsa concessionária de serviço público,

II — desde a posse:

b) exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal.

§ 1.º — A infração do disposto neste artigo, ou a falta, sem licença, às sessões, por mais de seis meses consecutivos, importa perda do mandato etc.

Ora, o suplente do senador Pereira Pinto ainda não foi empossado, e só agora, com a licença

do mesmo senador, lhe adveio a oportunidade de se investir no cargo.

Não há, pois, como deixar de reconhecer que não perdeu o direito a essa investidura.

Sala Ruy Barbosa, em 18 de julho de 1951. — *Dario Cardoso*, Presidente. — *Clodomir Cardoso*, Relator. — *Ivo d'Aquino*. — *Camillo Mercio*. — *João Villasbôas*. — *Epitácio Pessoa*.

*
* *

Nas eleições de 19 de janeiro de 1947, os candidatos a suplente do então senador Adalberto Ribeiro, no Estado da Paraíba, foram os srs. Epitácio Pessoa Cavalcanti de Albuquerque, Euclides Sales e João Amorim, sendo eleito o primeiro, que há poucos meses entrou no exercício definitivo do mandato em virtude de renúncia do titular efetivo da cadeira.

Ocorrendo agora o falecimento do sr. Epitácio Pessoa, houve quem sustentasse a desnecessidade de eleição para a sua vaga, que deveria caber ao sr. Euclides Sales, segundo em votação para a suplência. A imprensa chegou mesmo a noticiar que o Partido Trabalhista Brasileiro pleitearia essa solução. Não acreditamos, porém, que o fizesse, como afinal não o fez, tão evidente se nos afigura que, na certa, cairia por terra uma tal pretensão.

Para cada senador há apenas um suplente. E' o que está meridianamente expresso no art. 60 § 4.º da Constituição, onde se diz:

"Substituirá o senador, ou suceder-lhe-á nos têrmos do art. 52, O SUPLENTE COM ÊLE ELEITO".

No Congresso que nos veio das eleições de 2 de dezembro de 1945, com funções constituintes, havia apenas dois senadores de cada circunscricção. Foi a carta política de 18 de setembro de 1946 que criou a terceira senatória e instituiu a suplência — esta, quanto ao Senado, nos têrmos do dispositivo acima transcrito.

Em 19 de janeiro de 47 foram eleitos o terceiro senador de cada representação e os suplentes dos três. Baixando Instruções para o pleito, pela Resolução n. 1.302, de 3-12-46, o Tribunal Superior Eleitoral prescreveu:

"Art. 27 — Far-se-á a votação em cédulas separadas conforme os modelos anexos, contendo:

.....;

b) para o terceiro senador e seu suplente, a indicação da eleição, os nomes do senador e do suplente;

c) para suplentes dos senadores eleitos em 2-12-1945, além da designação da eleição, um nome de suplente para cada um daqueles".

Pelo disposto nestas alíneas b e c, vê-se que o T.S.E., de acôrdo com o texto constitucional, entendeu que para o senador havia um só suplente.

Mas, prossigamos no histórico da questão da suplência. Nos círculos políticos e parlamentares arraigou-se a convicção de ser inconveniente a existência de um único candidato a suplente de senador. Argumentava-se que dessa forma não haveria propriamente uma eleição, mas uma designação, pois, vitorioso o nome que um partido apresentasse para a senatória, estaria também eleito o seu companheiro de chapa, indicado para suplente, ainda que tivesse obtido apenas um voto. Era preciso estabelecer-se a competição, sem a qual a escolha pelas urnas seria apenas uma formalidade, um processo que não admitia preferência por parte do eleitorado. E daí é que veio a idéia de se legislar urgentemente sôbre o assunto, surgindo a lei n. 5, de 14-12-46, onde se declara:

"Art. 3.º — Os candidatos a suplentes dos senadores eleitos em 2 de dezembro de 1945 serão inscritos, pelos partidos a que se acham filiados, EM LISTAS DE TRÊS NOMES PARA CADA SUPLENTE A ELEGER. Serão também registrados em lista tríplice, pelos respectivos partidos, candidatos a suplentes dos senadores a serem eleitos".

Não é sem motivo que realçamos a expressão — EM LISTAS DE TRÊS NOMES PARA CADA SUPLENTE A ELEGER. Isto mostra que dentre as três candidatos se elege um apenas. Para que os três fôssem eleitos seria preciso que o § 4.º do art. 60 da Constituição tivesse outra reda-

ção e a lei n. 5, a que acima nos referimos, dissesse que os três nomes de cada lista seriam 1.º, 2.º e 3.º suplentes, na ordem da votação.

O T.S.E. modificou as suas Instruções de 3-12-46, pondo-as de conformidade com essa lei (Resolução n. 1.340, de 17-12-46). E um mês depois, respondendo a consulta do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão, declarava que "nulo é o registro de um só candidato a suplente de terceiro lugar de senador a ser eleito a 19 de janeiro em curso" (Resolução n. 1.470, de 18-1-47). Aliás, foi anulada, no Espírito Santo, a eleição do suplente do senador Attilio Vivacqua por ter sido apresentado um só candidato ao posto, em desobediência ao preceituado na lei de 14 de dezembro de 46.

*
* *

A suplência se fixou na Constituição como princípio de ordem geral muito sintético, quase que como uma simples referência, passando ao texto das leis complementares também de maneira incompleta. Daí os vários casos que vão aparecendo, alguns deles criando, por não terem sido previstos, problemas que reclamam uma regulamentação cuidada e clara, insuscetível de dar margem a complicações ou a situações estranhas.

O espírito da Carta Magna, instituindo a suplência, foi evitar sucessivas eleições, que acarretam penoso trabalho e despesas elevadas e, além disso, desviam

a atenção dos homens responsáveis de suas atividades no interesse público. Teve ainda um outro escopo: não deixar que durante longo espaço de tempo — o período necessário para a organização e realização de um pleito eleitoral — ficasse desfalcada alguma representação de Estado ou de partido nas casas do Parlamento. Havendo, porém, um só suplente para cada senador, o objetivo da lei básica pode ser frustrado.

Já há diversos senadores sem suplentes. Não o tinha o sr. Epitácio Pessoa, que se investira no mandato como suplente, devendo realizar-se eleição para preenchimento da sua vaga. Não o tem o sr. Anísio Jobim, que como suplente substituiu o sr. Alvaro Maia, eleito governador do Amazonas; nem o sr. Luiz Tinoco, que como suplente tomou o lugar do falecido senador Henrique de Novais; nem o sr. Camilo Mércio, que está no Monroe ocupando definitivamente a cadeira do presidente Getúlio Vargas; nem o sr. Alfredo Smich, suplente do sr. Ernesto Dornelles, a quem substitui também em caráter definitivo; nem o sr. Clodomir Cardoso, cujo suplente renunciou; nem, finalmente, os srs. Vespasiano Martins e Aloysio de Carvalho, cujos suplentes faleceram. E se pegasse a moda dos suplentes perderem o posto por terem exercido esta ou aquela função, como se pretendia em relação ao do sr. Pereira Pinto, em breve talvez estivéssemos sem a reserva dos membros da Câmara Alta.

Como remediar essa situação?

A suplência, em se tratando de cargos de eleição majoritária, é um tanto ou quanto inadequada. Porque o candidato a suplente de senador é candidato a uma coisa que não existe, ou seja tão somente a uma expectativa de mandato. Mas desde que a Constituição consagrou o instituto, impõe-se que seja regulado de maneira satisfatória, de modo a corresponder à finalidade que se tem em vista. Uma emenda constitucional poderia estabelecer, por exemplo, que cada senador tivesse dois suplentes, concorren-

do à respectiva eleição três nomes, dois dos quais estariam eleitos — o mais votado como 1.º e o imediato como 2.º. Esta é uma fórmula que se apresenta como simples sugestão, porque talvez outras possam surgir, melhores ou de maior viabilidade. Atendido êsse ponto, o regimento comum do Congresso Nacional, ou as leis internas das suas casas, regulariam os demais, dependentes da legislação ordinária.

Seja como fôr, o assunto é digno de exame dos poderes competentes.

—————*—————