Vacância nos executivos estaduais e municipais

Por Tiago Cedraz



Tiago Cedraz é bacharel em Direito pela Universidade de Brasília e sócio fundador da sociedade Cedraz & Tourinho Dantas Advogados Atua na área cível, trabalhista e mineral.

A Constituição Federal trata da hipótese de dupla vacância somente dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, estabelecendo em seu art. 81 as regras de substituição, in verbis:

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.

Quando constatada a dupla vacância, seja no âmbito do executivo estadual seja no âmbito do municipal, não existindo ausência de regramento constitucional específico, verifica-se ampla controvérsia na jurisprudência.

I - Aplicação do princípio da autonomia ou princípio da simetria?

Posicionam-se duas correntes de pensamento.

A primeira sustenta a aplicação do princípio da simetria, pelo que o regramento do art. 81 da Constituição Federal deve ser fielmente reproduzido na Lei Maior dos estados e municípios. A segunda defende a autonomia dos entes federativos no estabelecimento das regras a serem observadas em caso de dupla vacância dos respectivos Poderes Executivos.

Esta segunda corrente atualmente é aplicada pela maioria dos membros do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal já asseverou a inaplicabilidade do princípio da assimetria quanto ao art. 81 da Carta Política de 1988, tendo em vista que as normas de substituição e sucessão dos chefes do Poder Executivo estadual ou municipal estão permeadas por preponderante interesse local no tocante à auto-organização e ao auto-governo de cada ente federativo.

Confira-se: o acórdão restou ementado nos seguintes termos:

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. 1. O poder constituinte dos Estados-membros está limitado pelos princípios da Constituição da República, que lhes assegura autonomia com condicionantes, entre as quais se tem o respeito à organização autônoma dos Municípios, também assegurada constitucionalmente. 2. O art. 30, inc. I, da Constituição da República outorga aos Municípios a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local. A vocação sucessória dos cargos de prefeito e vice-prefeito põem-se no âmbito da autonomia política local, em caso de dupla vacância. 3. Ao disciplinar matéria, cuja competência é exclusiva dos Municípios, o art. 75, § 2º, da Constituição de Goiás fere a autonomia desses entes, mitigando-lhes a capacidade de auto-organização e de autogoverno e limitando a sua autonomia política assegurada pela Constituição brasileira. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 3549, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2007, DJe-134 DIVULG 30-10-2007 PUBLIC 31-10-2007 DJ 31-10-2007 PP-00077 EMENT VOL-02296-01 PP-00058 RTJ VOL-00202-03 PP-01084).

Idêntica é a posição da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE):

MANDADO DE SEGURANÇA. CHEFIA DO PODER EXECUTIVO. DUPLA VACÂNCIA. ELEIÇÕES SUPLE-

“Com efeito, o Supremo Tribunal Federal já asseverou a inaplicabilidade do princípio da assimetria quanto ao art. 81 da Carta Política de 1988, tendo em vista que as normas de substituição e sucessão dos chefes do Poder Executivo estadual ou municipal estão permeadas por preponderante interesse local no tocante à auto-organização e ao auto-governo de cada ente federativo”

MENTARES. ART. 81, § 1 0, CF/88. OBSERVÂNCIA NÃO OBRIGATÓRIA. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. ELEIÇÕES DIRETAS. SOBERANIA POPULAR. MÁXIMA EFETIVIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.

1.O art. 81, § 1 0, da CF/88 não é de reprodução obrigatória pelos entes municipais. Precedente do STF. Assim, compete à Lei Orgânica Municipal dispor acerca da modalidade de eleição no caso de dupla vacância no Poder Executivo Municipal.

"a jurisprudência dominante no Tribunal Superior Eleitoral posiciona-se pela obrigatoriedade de realização de eleições diretas, tendo em vista que o considerável tempo remanescente do mandato impõe privilegiar a soberania popular"

2. Na espécie, o art. 72, 1, da Lei Orgânica do Município de Umirim/CE prescreve que, na hipótese de vacância nos três primeiros anos do mandato, a nova eleição será realizada noventa dias após o fato, cabendo aos eleitos complementar o período dos seus antecessores. No entanto, nada dispõe a respeito da modalidade dessas eleições - direta ou indireta. Desse modo, deve-se conferir máxima efetividade à soberania popular com a realização de eleições diretas.

3. Segurança denegada. - MS n° 704-24.2011.6.00.0000/CE., Rel. Min. Nancy Andrighi, Sessão de 03/06/2011.

Entretanto, extrai-se da jurisprudência alguns temperamentos nesta reconhecida autonomia dos entes federativos quanto ao estabelecimento de regras para substituição e sucessão nos respectivos Poderes Executivos.

II – Limitações à aplicação do princípio da autonomia quando:

A) ocorrido no primeiro biênio do mandato eletivo.

Quando a dupla vacância se dá no primeiro biênio, não obstante o entendimento do Supremo Tribunal Federal que reconhece a autonomia dos entes estaduais e municipais para legislar acerca da matéria, fazendo prevalecer o princípio da autonomia e afastando o princípio da simetria (o qual defendia a reprodução obrigatória do texto do art. 81 da Constituição Federal), a jurisprudência dominante no Tribunal Superior Eleitoral posiciona-se pela obrigatoriedade de realização de eleições diretas, tendo em vista que o considerável tempo remanescente do mandato impõe privilegiar a soberania popular (art. 14, caput, da CF/88), restando justificada a movimentação da máquina eleitoral, independentemente do que dispuser a legislação estadual ou municipal. Neste sentido:

AGRAVO REGIMENTAL. LIMINAR DEFERIDA. MANDADO SEGURANÇA. SUSPENSÃO ELEIÇÃO INDIRETA. CASSAÇÃO. PREFEITO. VACÂNCIA. PRIMEIRO BIÊNIO. ART. 81, § 1º, CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCIDÊNCIA. REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. Na linha da atual jurisprudência desta Corte, se a vacância do cargo do Chefe do Poder Executivo ocorrer nos dois primeiros anos do mandato, devem ser realizadas eleições diretas, de acordo com o disposto no art. 81, § 1º, da Constituição Federal. 2. Liminar mantida para suspender as eleições indiretas. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. MS nº 1478-54.2011.6.00.0000, Rel. Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira. 28/10/2011.

B) ocorrência no segundo biênio em proximidade das eleições gerais.

Por outro lado, quando a dupla vacância ocorrer em prazo próximo poucos meses da realização das eleições gerais, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) mais uma vez limita a autonomia do ente estadual ou municipal, amparado pelo princípio da razoabilidade e sob a justificativa que a movimentação da máquina eleitoral, seja pelo seu custo, seja porque também acaba por tumultuar ambiente político local, veda a realização de novo pleito direto, ainda que a legislação municipal/estadual assim disponha.

"Embora sofra limitações do Poder Judiciário, prevalece na jurisprudência o reconhecimento do princípio da autonomia, pelo qual cabe aos municípios e aos estados disporem acerca dos procedimentos a serem adotados no preenchimento da chefia de cada respectivo Poder Executivo"

MANDADO DE SEGURANÇA. LIMINAR DEFERIDA. SUSPENSÃO. ELEIÇÕES INDIRETAS. ELEIÇÕES SUPLEMENTARES DIRETAS. REALIZAÇÃO. FINAL. SEMESTRE. ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2012. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. APLICAÇÃO. DENEGAÇÃO DA ORDEM.

1. Ocorrendo a vacância dos cargos de prefeito e de vice-prefeito no primeiro biênio, deverão ser convocadas eleições suplementares diretas para a complementação do mandato (art. 81 da Constituição Federal).

2. Fere o princípio da razoabilidade, no entanto,convocar eleições diretas para data muito próxima à das eleições gerais.

Ordem denegada. MS nº 1478-54.2011.6.00.000, Rel. Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira. 20/03/2012.

Ainda suscitam divergência as hipóteses em que a legislação municipal/estadual é silente, seja quanto à realização ou não de nova eleição, seja quanto à modalidade a ser adotada.

Entende o TSE em julgado anteriormente transcrito que a fim de atribuir a maior efetividade possível à soberania popular, deverão ser organizadas eleições diretas quando a legislação local não especificar a modalidade do pleito.

Outro debate emerge quando a legislação do ente municipal/estadual simplesmente nada dispõe acerca da dupla vacância. Ainda não foi pacificado no âmbito dos Tribunais Superiores se tal hipótese se amolda, ainda que por nada dispor, ao princípio da autonomia, ou se configura omissão a ser resolvida pelo Poder Judiciário.

Por fim, resta claro que, embora sofra limitações do Poder Judiciário, prevalece na jurisprudência o reconhecimento do princípio da autonomia, pelo qual cabe aos municípios e aos estados disporem acerca dos procedimentos a serem adotados no preenchimento da chefia de cada respectivo Poder Executivo. Decisões em sentido contrário podem, inclusive, serem objeto de Reclamação perante o Supremo Tribunal Federal (STF), tendo em vista as decisões em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade que alberga tal interpretação (ADI nº 687 e ADI nº 3549).