

17/09/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.549-5 GOIÁS

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQUERENTE(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
REQUERIDO(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS**

EMENTA: 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.

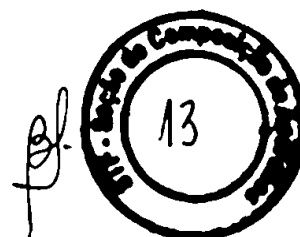
2. O art. 30, inc. I, da Constituição da República outorga aos Municípios a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local. A vocação sucessória dos cargos de prefeito e vice-prefeito põem-se no âmbito da autonomia política local, em caso de dupla vacância.

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.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a Presidência da Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, à unanimidade, em julgar



procedente a ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto da Relatora.

Brasília, 17 de setembro de 2007.

excm. relatora stf

CARMEN LUCIA

-

Relatora

17/09/2007

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.549-5 GOIÁS

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQUERENTE(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

R E L A T Ó R I O**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):**

1. Em 18 de julho de 2005, o Procurador-Geral da República ajuizou a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, em face da norma contida no § 2º do art. 75 da Constituição do Estado de Goiás, que estaria a afrontar os arts. 1º e 29 da Constituição do Brasil.

O dispositivo questionado preceitua:

"Art. 75 - Vagando os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, far-se-á a eleição noventa dias depois de aberta a última vaga para completar o período dos antecessores.

§ 1º - Ocorrendo a vacância no terceiro ano do período de governo, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois de aberta a última vaga, pela Câmara Municipal, na forma da lei.

§ 2º - Ocorrendo a vacância no último ano do período do governo, serão sucessivamente chamados para exercer o cargo de Prefeito, o Presidente e o Vice-Presidente da Câmara."

2. Argumenta o Autor que a regra estadual impugnada "estabeleceu solução diferenciada, em relação ao modelo federal, para eventual ocorrência de dupla vacância nos cargos do Poder

Executivo Municipal, durante os dois últimos anos do mandato (...) enquanto a Constituição Federal estabelece que, em tais casos, deverá ser realizada eleição para ambos os cargos pelo Congresso Nacional, no prazo de 30 (trinta) dias depois da última vaga, a Constituição do Estado de Goiás estabeleceu referida regra apenas quando a dupla vacância ocorrer no terceiro ano do mandato governamental, estatuidando regra diversa quando esta se der no decorrer do último ano de governo". (fls. 2 e 3).

Observou que "a norma constitucional estadual impugnada invadiu a competência dos Municípios para legislarem a respeito da matéria, por meio de suas respectivas leis orgânicas, nos termos do artigo 29 da Constituição Federal de 1988." (fl. 4)

3. Em suas informações, de 30 de agosto de 2005, a Assembléia Legislativa do Estado de Goiás afirmou que, "nada obstante reconhecer a autonomia municipal para, por meio de suas leis orgânicas, regulamentar a matéria, tal fato não invalida a norma constitucional estadual atacada **que terá sempre aplicação subsidiária**, ou seja, naqueles Municípios onde não houver sido disciplinada a questão em sua lei orgânica, aplicar-se-á o modelo preconizado pela Carta Estadual, o que é de indiscutível razoabilidade e contém elementos que, com sobras, o justificam (...)" (fl. 170-174 e 177 a 181)

Ponderou fosse dada interpretação conforme à Constituição, dando-se à norma impugnada "apenas aplicação subsidiária, servindo de modelo, caso queira, ao Município que não tenha disposto em sua lei orgânica sobre a matéria." (fl. 173) ✓

4. O Advogado-Geral da União, em 15 de setembro de 2006, posicionou-se "pela constitucionalidade do dispositivo atacado, na medida em que a disciplina da dupla vacância dos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito prevista na Constituição Estadual, por ter aplicação subsidiária, não ofende a autonomia dos Municípios para disporem sobre assuntos de interesse local." (fl. 183-189)

5. Em 27 de setembro de 2006, o Procurador-Geral da República, ratificando os argumentos realçados na inicial, manifestou-se pela procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade do § 2º do art. 75 da Constituição do Estado de Goiás (fls. 193/194).

6. Adotou-se, na ação, o rito processual previsto no art. 12 da Lei n. 9.868/99 (fl. 164).

7. Dessarte, considerando terem sido apresentadas as informações pela Assembléia Legislativa de Goiás e contando-se com as necessárias manifestações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, submeto o processo imediatamente ao Plenário deste Tribunal com o presente relatório, a ser encaminhado, em cópias, para os Exmos. Srs. Ministros, na forma do art. 87, inc. I, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

17/09/2007

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.549-5 GOIÁSV O T O**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):**

1. Cinge-se a controvérsia posta nesta acção à questão relativa à competência constitucional do ente político - no caso presente, o Estado de Goiás ou os Municípios goianos - para dispor sobre norma relativa à sucessão nos casos de vacância dos cargos de prefeito e vice-prefeito, bem como à análise da obrigatoriedade de reprodução, nesse ponto, do quanto disposto na Constituição brasileira para os casos de vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República.

2. Federativo há mais de um século, o modelo de federação brasileiro foi profundamente alterado pela Constituição da República de 1988, tendo-se nela definida nova relação a ser estabelecida entre os entes federados, passando-se a considerar o Município componente de estrutura federativa e, nessa condição, dotando-o de competências exclusivas que traçam o âmbito de sua autonomia política.

Não se há de esquecer, entretanto, que, mesmo no modelo de descentralização constitucionalmente adotado, o Estado brasileiro formou-se por entidades voltadas para o centro. Nesse contexto, perigosa é a interpretação constitucional - e mais ainda a prática constitucional - que conduz à restrição das autonomias das unidades federadas, por desvirtuar a própria idéia de federação.

De igual maneira, a imprecisão das lindes referentes às competências privativas dos entes locais não pode conduzir à nulificação do papel do Município na federação. Embora os Estados-membros possuam parcela de poder constituinte, é esse derivado e decorrente, portanto condicionado aos comandos impostos pela Constituição da República. Essa, da mesma forma que lhes assegura autonomia, impõe-lhe limitações. Entre essas limitações destaca-se a esfera mínima de ingerência na organização dos Municípios, já que a esses também foi reservada autonomia política, o que é ditado pela garantia de competência própria.

3. Pessoa política da Federação, entre as competências municipais, destaca-se aquela posta no art. 30, inc. I, da Constituição da República, que lhes outorga a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local.

Na lição de José Afonso da Silva, "O Município, entidade estatal autônoma, tem, por consequência, de dispor de competências próprias. (a competência legislativa exclusiva) traduz-se na cláusula indicativa constante no inciso I do art. 30... significa que sobre esses assuntos a competência legislativa é exclusiva. A questão está na compreensão do que sejam 'assuntos de interesse local'. ... Os assuntos da Administração Municipal, seja na vertente institucional, seja na vertente funcional, são certamente de interesse local, pois é inequívoco que cabe exclusivamente ao Município definir os órgãos de sua administração assim como os direitos e deveres do pessoal de sua Administração - respeitados, neste caso, os princípios

constitucionais dos servidores públicos." (SILVA, José Afonso. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 309)

Nesse contexto, observando os interesses diretamente envolvidos com a vocação sucessória dos cargos de prefeito e vice-prefeito, em caso de dupla vacância, é de se concluir que a matéria põe-se no âmbito da autonomia política local. Claro fica, então, que o conteúdo da norma em questão indica que o seu cuidado põe-se, constitucionalmente, no domínio normativo dos Municípios, guardados os princípios fundamentais estabelecidos na Constituição da República.

4. A norma questionada, constante da Constituição de Goiás, ao disciplinar matéria cuja competência é exclusiva dos Municípios, fere a autonomia destes antes, mitigando-lhes a capacidade de auto-organização e de auto-governo, limitando a autonomia política que a Constituição da República lhes assegura e, assim, desvirtuando os princípios que norteiam o modelo de Federação constitucionalmente adotado.

Considerando que se trata de norma de interesse local referente à auto-organização e ao auto-governo dos Municípios, é de se ver que a questão afeita à sucessão e à substituição do Prefeito e do Vice-Prefeito inclui-se no domínio normativo da Lei Orgânica promulgada pelos próprios Municípios.

Nesse sentido é de se acolher ainda o magistério de José Afonso da Silva, para quem *"cabe à lei orgânica estatuir sobre os substitutos eventuais do prefeito quando ele e o vice estiverem concomitantemente impedidos, bem como estabelecer regras sobre"*

quem assumirá a prefeitura na hipótese de vacância de ambos os cargos." (SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. Malheiros Editores. São Paulo, 2005. p. 304.)

Nesse sentido, este Supremo Tribunal Federal assim decidiu no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 687/PA:

*"Não 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."(fls.3). (ADI 687 / PA. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ 10.2.2006)*

Seguindo o quanto adotado nos precedentes deste Supremo Tribunal, é de se relevar, ainda, que a norma questionada não se subsume ao princípio da simetria constitucional, revelado por meio da obrigatoriedade de reprodução nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas municipais das características dominantes no modelo federal. No caso, por se cuidar de matéria que envolve preponderante interesse local, a Constituição faculta aos Municípios estabelecer a ordem de vocação sucessória nos casos de vacância dos cargos de prefeito e vice-prefeito *

Entre outros casos, este Supremo Tribunal Federal manifestou-se sobre a matéria também na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.057/BA, oportunidade em que, deve ser acentuado, a matéria teve como objeto a pretensão de um Estado-membro para disciplinar, por sua Assembléia Legislativa, a escolha do Governador e do Vice-Governador do Estado, nas hipóteses de dupla vacância desses cargos nos últimos dois anos do período governamental. Confira-se trecho do referido julgado:

"O Estado-membro dispõe de competência para disciplinar o processo de escolha, por sua Assembléia Legislativa, do Governador e do Vice-Governador do Estado, nas hipóteses em que se verificar a dupla vacância desses cargos nos últimos dois anos do período governamental. Essa competência legislativa do Estado-membro decorre da capacidade de autogoverno que lhe outorgou a própria Constituição da República. - As condições de elegibilidade (CF, art. 14, § 3º) e as hipóteses de inelegibilidade (CF, art. 14, § 4º a 8º), inclusive aquelas decorrentes de legislação complementar (CF, art. 14, § 9º), aplicam-se de pleno direito, independentemente de sua expressa previsão na lei local, à eleição indireta para Governador e Vice-Governador do Estado, realizada pela Assembléia Legislativa em caso de dupla vacância desses cargos executivos no último biênio do período de governo. - A cláusula tutelar inscrita no art. 14, caput, da Constituição tem por destinatário específico e exclusivo o eleitor comum, no exercício das prerrogativas inerentes ao status activae civitatis. Essa norma de garantia não se aplica, contudo, ao

membro do Poder Legislativo nos procedimentos de votação parlamentar, em cujo âmbito prevalece, como regra, o postulado da deliberação ostensiva ou aberta.

- As deliberações parlamentares regem-se, ordinariamente, pelo princípio da publicidade, que traduz dogma do regime constitucional democrático. A votação pública e ostensiva nas Casas Legislativas constitui um dos instrumentos mais significativos de controle do poder estatal pela Sociedade civil. (ADI 1.057-MC/BA, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 6.4.2001)

5. Registro, por fim, a inadequação e inaceitabilidade de se dar interpretação conforme à Constituição, requerida pela Assembléia Legislativa de Goiás, para declarar constitucional a aplicação da norma estadual impugnada enquanto não sobrevierem as regras próprias nas respectivas Leis Orgânicas municipais. A competência outorgada constitucionalmente aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva, afetando, na espécie, o auto-governo municipal, não comportando, portanto, a possibilidade de os Estados os substituírem enquanto eles não legislarem sobre a matéria.

Pelo exposto, voto no sentido de **julgar procedente** a presente ação direta de inconstitucionalidade para declarar inconstitucional o § 2º do art. 75 da Constituição do Estado de Goiás. *d*

17/09/2007


TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.549-5 GOIÁS

VOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhora Presidente,
concordo com o voto da eminente Relatora quanto à parte dispositiva.
Porém, peço vênua para não subscrever totalmente os seus
fundamentos.

#



PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.549-5**

PROCED.: GOIÁS

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

REQDO.(A/S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

Decisão: O Tribunal, à unanimidade e nos termos do voto da Relatora, julgou procedente a ação direta. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello, Eros Grau e Menezes Direito. Plenário, 17.09.2007.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.


Luiz Tomimatsu
Secretário