



## Opinião: Dupla vacância e eleições indiretas — o caso Amazonas

A recente minirreforma eleitoral<sup>[1]</sup> incluiu no artigo 224 do Código Eleitoral a determinação de que eventual sucessão do cargo do chefe do executivo, na hipótese de vacância dupla em razão de decisão da Justiça Eleitoral, seja realizada de forma indireta somente se a situação anômala ocorrer nos últimos seis meses do fim do mandato.

Tal alteração, contudo, abala premissas basilares do Estado Democrático de Direito brasileiro, respaldadas principalmente pelo pacto federativo, cláusula pétrea estruturante da organização desse Estado. A alteração promovida pela Lei 13.165/2015: (i) contradiz a literalidade do artigo 81, §1º, da Constituição Federal; (ii) afronta o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal; (iii) desrespeita o pacto federativo e a autonomia dos entes federados, haja vista cada ente ser o responsável para dispor sobre a sucessão do chefe do executivo no caso de vacância dupla no último biênio.

Quanto à primeira incoerência, constata-se que o teor do artigo 81, §1º, da Constituição Federal, é claro em determinar que “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”. A alteração realizada pela minirreforma eleitoral ofende a literalidade do disposto na própria Constituição Federal, porquanto prevê eleições indiretas apenas no último semestre da legislatura a despeito do prazo bienal prescrito pela Carta Política.

Destaque-se — quanto à segunda incoerência — que a competência para dispor sobre a forma de sucessão do chefe do executivo, no caso de vacância dupla no último biênio, é exclusiva de cada ente federado, conforme farta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

De início, verifica-se o acórdão paradigma proferido pelo ministro relator Celso de Mello, nos autos da Medida Cautelar da ADI 1.057, oportunidade em que se consignou a tese de que compete aos Estados-membros disciplinar sobre o processo de escolha, por sua assembleia legislativa (ou seja, de forma indireta), sobre a sucessão da dupla vacância dos cargos de governador e vice-governador nos últimos dois anos de mandato, pois “essa competência legislativa do Estado-membro decorre da capacidade de autogoverno que lhe outorgou a própria Constituição da República”.<sup>[2]</sup>

Reforçando o entendimento consolidado de ser competência de cada ente federado dispor sobre tal sucessão excepcional, sobreveio a ADI 2.709/SE, na qual o Tribunal Pleno, sob relatoria do ministro Gilmar Mendes, declarou a inconstitucionalidade da norma da Constituição de Sergipe que “suprimiu a eleição indireta para governador e vice-governador do Estado, realizada pela Assembleia Legislativa em caso de dupla vacância desses cargos no último biênio do período de governo”.<sup>[3]</sup>



Interessante notar que na ADI acima mencionada consolidou-se um conteúdo mínimo constitucional da forma de sucessão no caso de vacância dupla no último biênio, qual seja, a previsão de eleições, de forma que o ente federado poderá optar, valendo-se do seu poder geral de autogoverno, pela via indireta ou direta. Assim, concatenando os entendimentos inicialmente delineados pelas ADIs 1.057 e 2.709, tem-se que compete ao ente federado dispor sobre o modus operandi da sucessão do chefe do executivo, no caso de vacância dupla no último biênio, devendo necessariamente optar por uma das formas de eleições, diretas ou indiretas, conforme deliberar seu Poder Legislativo.

Note-se que a ADI 2.709/SE surtiu efeitos na organização dos Estados-membros, como se percebe na Constituição do Estado do Amazonas. Isso porque, para se adequar ao entendimento consolidado pelo STF, a Emenda Constitucional 63 (à Constituição do Amazonas, DOE de 15/07/2008), instituiu em seu bojo que “ocorrendo a vacância nos últimos dois anos de mandato governamental, a eleição para ambos os cargos será feita até 30 dias após a ocorrência da última vaga, pela Assembleia Legislativa, na forma da lei”.

Portanto, o Estado do Amazonas, alinhando-se ao entendimento da Suprema Corte, modificou taxativamente sua Constituição para adequá-la ao mínimo constitucional de eleições para o caso de vacância dupla no último biênio, visto que a redação pretérita previa que nessa hipótese excepcional deveria o Presidente da Assembleia Legislativa assumir a chefia do Executivo.<sup>[4]</sup>

Em posterior decisão do Pleno, o STF reiterou o entendimento de ser cada ente federado o competente para dispor sobre a forma das eleições a serem realizadas no último biênio. Trata-se da Medida Cautelar na ADI 4.298/TO, de relatoria do ministro César Peluso, na qual fixou-se que o artigo 81, §1º, da Constituição Federal, que dispõe sobre eleições indiretas no último biênio no caso de vacância dupla, não é de repetição obrigatória, sendo tal situação excepcional “exercício da autonomia do Estado-membro”.<sup>[5]</sup>

A profundidade da discussão colegiada na referida ADI de Tocantins chama a atenção, visto que inúmeras controvérsias jurídicas lá foram analisadas de forma contumaz. Exemplificativamente, encontra-se no corpo do acórdão passagem fundamental para se resolver pendência junto ao Tribunal Superior Eleitoral no que diz à eleição suplementar recentemente realizada no Amazonas, conquanto se afirmara que “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, tem por objeto matéria político-administrativa que postula típica decisão do poder geral de autogoverno, inerente à autonomia política dos entes federados”.<sup>[6]</sup>

Assim, fica nítido que a dupla vacância de chefe do Poder Executivo diz respeito à tema eminentemente político-administrativo, ainda que tangente à seara eleitoral. Isso porque, independentemente das causas ensejadoras do vazio do cargo — eleitorais ou não —, o Constituinte tratou de forma exaustiva o regramento aplicável, ao referir-se ampla e objetivamente a hipóteses de dupla vacância. Tal expressão é claramente despida de qualquer ressalva, abrangendo, portanto, todas as situações fáticas que conduzam à vacância dos cargos, devendo, também por esta razão, prevalecer as normas locais para a resolução do caso.

Ainda sobre o poder geral de autogoverno dos entes federados — apontado na ADI de Tocantins —, o



---

STF, nos autos da ADI 3.549/GO, de relatoria da ministra Cármen Lúcia, estendeu as teses aqui analisadas aos municípios, entabulando que “a vocação sucessória dos cargos de prefeito e vice-prefeito põem-se no âmbito da autonomia política local, em caso de dupla vacância”. Em razão disso, inferiu-se que a Constituição do Estado de Goiás, ao disciplinar matéria cuja competência é exclusiva dos municípios, “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”.<sup>[7]</sup>

Todas as diretrizes aqui coligidas foram justificadas com base no pacto federativo, cláusula pétrea que assegura a autonomia do ente federado, seja municipal ou estadual, para dispor sobre dupla vacância no último biênio. E aqui reside a terceira incoerência decorrente da equivocada reforma do artigo 224 do Código Eleitoral: ao instituir eleições indiretas apenas para o último semestre do mandato, no caso de vacância dupla, a minirreforma eleitoral usurpou competência dos entes federados (União, Distrito Federal, estados e municípios), porquanto o pacto federativo garante-lhes autonomia e poder geral de autogoverno para legislar sobre o tema.

Os breves apontamentos demonstram a clara incompatibilidade da previsão do artigo 224 do Código Eleitoral — especialmente no que toca à imposição de eleições indiretas apenas se ocorrer vacância dupla no último semestre do mandato —, uma vez que invade competência exclusiva de cada ente federado, ofendendo a autonomia e o poder geral de autogoverno, além de afrontar o pacto federativo, cláusula pétrea do Estado Democrático de Direito no qual se insere a organização do Estado brasileiro.

Dessa forma, além da avaliação em controle concentrado de constitucionalidade nas ADI 5.525 e 5.619, por onde se questionam dispositivos incluídos no artigo 224, o TSE, em julgamento que deverá ocorrer em breve,<sup>[8]</sup> acertaria se provesse os embargos declaratórios apresentados por conjunto de deputados estaduais, privados da eleição indireta que a Constituição do Amazonas lhe garantiria, cancelando o segundo turno das eleições, marcado para fim de agosto e, respeitados os precedentes aqui reproduzidos, determinasse fosse a escolha para o mandato tampão realizada pela Assembleia Legislativa do Amazonas.

---

<sup>1</sup> Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm).

<sup>2</sup> STF, ADI 1.057 MC, Tribunal Pleno, Min. Rel. Celso de Mello, j. em 20/04/1994.

<sup>3</sup> STF, ADI 2.709/SE, Tribunal Pleno, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. em 01/08/2006.

<sup>4</sup> Antiga redação do art. 52, §1º, da Constituição do Amazonas: “Art. 52, §1º. Ocorrendo a vacância nos dois últimos anos de mandato governamental, o Presidente da Assembleia Legislativa assumirá a chefia do Poder Executivo”. A atual redação do artigo 52, §1º, alterada pela EC n. 63, alinhou-se ao entendimento do STF, prevendo eleições indiretas no caso de vacância dupla: “Art. 52, §1º. Ocorrendo a vacância nos dois últimos anos de mandato governamental, a eleição para ambos os cargos será feita até



---

30 (trinta) dias após a ocorrência da última vaga, pela Assembleia Legislativa, na forma da lei”.

5 STF, ADI 4.298/TO, Tribunal Pleno, Min. Rel. César Peluso, j. em 07/10/2009.

6 Trecho retirado do corpo do acórdão da ADI 4.298/TO, Tribunal Pleno, Min. Rel. César Peluso, j. em 07/10/2009.

7 STF, ADI 3.549/GO, Tribunal Pleno, Min. Rel. Cármen Lúcia, j. em 17/09/2007.

8<http://www.valor.com.br/politica/5069570/gilmar-mendes-elogia-decisao-de-manter-eleicoes-no-am-neste-domingo>

**Date Created**

16/08/2017