



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
Coordenação de Atividades Complementares e Monografia Jurídica

JOANA ANGÉLICA MENEZES DANTAS

**A AUTONOMIA MUNICIPAL E A CONTROVÉRSIA ACERCA DA
SUBSTITUIÇÃO DA PREFEITA DE FORTALEZA (CE)**

FORTALEZA
2010

JOANA ANGÉLICA MENEZES DANTAS

**A AUTONOMIA MUNICIPAL E A CONTROVÉRSIA ACERCA DA
SUBSTITUIÇÃO DA PREFEITA DE FORTALEZA (CE)**

Trabalho de Conclusão submetido à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC), como requisito parcial à obtenção do Grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Raquel Coelho Lenz César

**FORTALEZA
2010**

JOANA ANGÉLICA MENEZES DANTAS

**A AUTONOMIA MUNICIPAL E A CONTROVÉRSIA ACERCA DA SUBSTITUIÇÃO
DA PREFEITA DE FORTALEZA (CE)**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará.

Fortaleza (CE), 22/06/2010

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Raquel Coelho Lenz César
Universidade Federal do Ceará (orientadora)

Homero Bezerra Ribeiro
Mestrando em Direito - Universidade Federal do Ceará

Luciana Nogueira Nóbrega
Mestranda em Direito - Universidade Federal do Ceará

“Não há corpo sem células. Não há Estados sem Municipalidades. Não pode existir matéria vivente, sem vida orgânica. Não se pode imaginar existência de nação, existência de povo constituído, existência de Estado sem vida municipal”.

Rui Barbosa.

RESUMO

O presente trabalho versa sobre a controvérsia acerca da substituição da prefeita de Fortaleza (CE), Luizianne Lins, ocorrida em Maio de 2008, conhecida como “Briga entre Martônios”. O fato ensejou discussões a respeito dos limites da autonomia municipal, principalmente no que se relaciona à ordem de sucessão e substituição da chefia do Poder Executivo Municipal, na hipótese de impedimento do Prefeito e Vice-Prefeito. Será apresentado um estudo sobre o Município e sua autonomia, analisando-se, em seguida, os aspectos da investidura, posse e vacância de seu Poder Executivo, em comparação com os demais entes federativos. Por fim, através de análise doutrinária e jurisprudencial, serão abordadas as diversas nuances da aludida controvérsia, destacando-se as manifestações oriundas do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJ/CE) e do Supremo Tribunal Federal (STF), nas quais se deu primazia à autonomia municipal.

Palavras-chave: autonomia; poder executivo; município.

ABSTRACT

This paper deals with the controversy concerning the replacement of the mayor of Fortaleza (CE), Luizianne Lins, occurred in May 2008, known as "Contention between Martônios". The event caused discussions about the limits of municipal autonomy, mainly with regard to have the order of succession and substitution of the leadership of the Municipal Executive in case of impediment of the Mayor and Vice-Mayor. A study about the municipality and its autonomy will be presented, analyzing, afterwards the aspects of the installation, tenure and vacancy of its executive power, in comparison with other federative entities. At last, through doctrinal and jurisprudential analysis, the various nuances of the mentioned controversy will be discussed, detaching the manifestations derived from Supreme Court of the State of Ceará (TJ / CE) and the Supreme Court (STF), in which gave priority to municipal autonomy.

Keywords: autonomy; the executive; municipality.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade

art.(s) – artigo (s)

CC/02 – Código Civil de 2002

Cf. - confira

CF/88 – Constituição Federal

CPC – Código de Processo Civil

DJ – Diário de Justiça

DL – Decreto-Lei

Inc.(s) – inciso (s)

Min. - Ministro

MS – Mandado de Segurança

p. – página

Rcl – Reclamação Constitucional

RE – Recurso Extraordinário

rel. – relator

REsp – Recurso Especial

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

T. - Turma

TFR – Tribunal Federal de Recursos

TJ – Tribunal de Justiça

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 O MUNICÍPIO.....	12
2.1 ORIGEM DO MUNICÍPIO.....	12
2.2 O MUNICÍPIO NA HISTÓRIA DO DIREITO BRASILEIRO	15
2.2.1 O Tratamento jurídico conferido ao Município pela Constituição Federal de 1988	24
2.3 DEFINIÇÃO.....	30
3 A AUTONOMIA MUNICIPAL.....	35
3.1 ASPECTOS GERAIS	35
3.1.1 A organização política nacional	35
3.1.2 Soberania e autonomia	41
3.1.3 Origem da autonomia municipal	46
3.2 DEFINIÇÃO.....	47
3.3 A AUTONOMIA MUNICIPAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	48
3.3.1 Autonomia política	50
3.3.1.1 Auto-organização	50
3.3.1.2 Autogoverno	54
3.3.2 Autonomia normativa.....	61
3.3.3 Autonomia administrativa.....	65
3.3.4 Autonomia financeira	67
4 O PODER EXECUTIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 - INVESTIDURA, POSSE E VACÂNCIA	70
4.1 MODO DE INVESTIDURA E POSSE NA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO..	70
4.1.1 Sistema Majoritário.....	70
4.1.2 Poder Executivo Federal.....	70
4.1.3 Poder Executivo Estadual.....	71
4.1.4 Poder Executivo Distrital	72
4.1.5 Poder Executivo Municipal	72
4.2 VACÂNCIA DA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO	73

4.2.1	Vacância da Presidência da República.....	73
4.2.2	Vacância do Poder Executivo Estadual.....	74
4.2.3	Vacância do Poder Executivo Distrital	77
4.2.4	Vacância do Poder Executivo Municipal	78
5	A CONTROVÉRSIA ACERCA DA SUBSTITUIÇÃO DA PREFEITA DE FORTALEZA (CE).....	84
5.1	DESCRIÇÃO DO CASO	84
5.2	RECLAMAÇÃO Nº 6083	85
5.3	O PRINCÍPIO DA SIMETRIA	90
5.4	A ORDEM DE SUCESSÃO E SUBSTITUIÇÃO DO PREFEITO E VICE-PREFEITO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA	93
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	99
7	BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	105
	ANEXOS	115
	ANEXO A - Notícias	116
	ANEXO B - DESPACHO – Suspensão de Segurança Nº 2008.0016.0691-0/0 ...	128
	ANEXO C - Texto "Prefeitura sem Prefeito" - Patativa do Assaré.....	135

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho procura abordar a controvérsia envolvendo a substituição da prefeita de Fortaleza (CE), Luizianne Lins, ocorrida em Maio de 2008, conhecida como “Briga entre Martônios”.

Cinge-se a questão sobre os problemas provenientes da substituição da Prefeita de Fortaleza, Luizianne Lins, que se encontrava em viagem oficial ao exterior. Na linha sucessória, estavam o Vice-Prefeito, Carlos Veneranda, e o Presidente da Câmara dos Vereadores, Tin Gomes, que, nessa ordem, deveriam assumir a prefeitura. Ambos, porém, recusaram assumir o cargo, buscando evitar possível inelegibilidade para as eleições daquele ano.

Diante da omissão da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, sobre quem seria a autoridade a ser designada como Prefeito, houve a indicação do Procurador-Geral do Município, Martônio Mont’Alverne, para o exercício da gestão local.

Contra tal ato insurgiu-se a Associação Cearense dos Magistrados (ACM), por entender que o Juiz mais antigo das Varas da Fazenda Pública, Martônio Vasconcelos, deveria assumir o cargo.

Estabeleceu-se, a partir de então, uma disputa no campo judicial, entre a ACM e a Prefeitura de Fortaleza, com ambas obtendo decisões favoráveis aos seus pleitos, mas que, ao final, culminou no afastamento da tese apresentada pela mencionada associação de classe, e a declaração de legalidade do ato de posse do Procurador-Geral do Município como Prefeito.

O aludido fato foi relevante para serem reabertas as discussões concernentes aos limites da autonomia dos Municípios, em especial no que toca à designação dos prováveis substitutos do Prefeito, uma vez esgotada a lista de pessoas legitimadas prevista nas Leis Orgânicas, quando estas se encontram impedidas, ou não desejam assumir o cargo temporariamente, e há lacuna na legislação municipal.

Considerando estas circunstâncias, para a concretização do objetivo desta Monografia, partir-se-á da análise do Município na história do Direito brasileiro, mostrando sua definição e origem.

Em seguida, serão tratados os lineamentos jurídico-constitucionais da autonomia municipal. Primeiramente, serão explicadas a organização política nacional, as definições de soberania e autonomia em termos genéricos e a origem da autonomia municipal.

Depois, tendo em vista o que preceitua a Constituição de 1988, cuidar-se-á da definição e análise da autonomia municipal, que se assenta nas capacidades de autogoverno, auto-organização, autolegislação e auto-administração, a partir das quais caracterizam-se as autonomias política, normativa, administrativa e financeira dos entes municipais.

Realizar-se-á um estudo acerca do modo de investidura e posse na chefia do Poder Executivo, bem como das hipóteses de vacância, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.

A compreensão de tais aspectos conceituais é necessária para a devida apreensão do ponto culminante deste trabalho, em que se procederá à análise da mencionada controvérsia acerca da substituição da Prefeita de Fortaleza.

De antemão, registre-se que surgiram dois posicionamentos sobre qual seria a autoridade legitimada a suceder ou substituir o gestor municipal, quando esgotado o rol previsto na Lei Orgânica.

Para alguns, o Município é autônomo para determinar como se fará a substituição ou sucessão dos seus governantes, podendo indicar o Procurador-Geral do Município, ou mesmo um Secretário municipal, não existindo afronta ao princípio da simetria com os demais entes federativos, por não haver a designação de membro do Poder Judiciário para o exercício de tal mister.

Argumentam, em síntese, que, apesar da Constituição Federal e a Constituição Estadual apontarem o Poder Judiciário como substituto eventual dos governantes, o Município não é dotado de Poder Judiciário próprio, não possuindo semelhança com as outras esferas.

Já outros sustentam que, em obediência ao princípio da simetria constitucional, consistente na obrigatoriedade de reprodução nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas municipais das características dominantes no modelo federal, uma vez esgotada a lista de possíveis sucessores/substitutos do Prefeito, este não possui autorização para designar, de forma discricionária, aquele

que irá assumir a prefeitura, seguindo-se a linha sucessória estabelecida pelo art. 80 da CF/88, com a conseqüente transmissão da gestão municipal a um integrante do Poder Judiciário.

Neste passo, quando da realização de estudos na Disciplina de Direito Urbanístico, a partir de trabalho sobre mencionada controvérsia, surgiu o interesse em aprofundar-se o estudo de todas as implicações jurídicas daí decorrentes.

Destarte, vista a relevância de tal questão, buscar-se-á confrontar as interpretações então realizadas, tanto pelo Poder Judiciário, mormente as decisões oriundas do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará e do Supremo Tribunal Federal, instados a se manifestar inúmeras vezes, quanto pela doutrina, promovendo, no que for possível, uma análise crítica de seus fundamentos, resguardando-se aquelas razões que melhor se coadunam às intenções do constituinte, bem como ao respeito à segurança jurídica.

Utilizou-se, precipuamente, de pesquisa bibliográfica, contemplando obras voltadas para o adequado processo de pesquisa científica e, no que se refere ao conteúdo teórico, de estudos sobre o ente municipal, seja no âmbito do Direito Constitucional, seja no Direito Municipal propriamente dito, mormente no que se refere à autonomia municipal e à sucessão e substituição no Poder Executivo, albergando, dentro dos limites a que este trabalho se imporá, a literatura jurídica em suas diversas formas de expressão (livros, periódicos eletrônicos, revistas).

Ademais, por ser necessária a análise do posicionamento do Poder Judiciário, ao apreciar situações semelhantes a que será aqui estudada, procedeu-se ao levantamento de decisões em seus repositórios de jurisprudência.

Por fim, cumpre destacar que constituem os anexos desta monografia as notícias divulgadas pela imprensa, bem como a íntegra da decisão proferida pelo TJ/CE e o texto “Prefeitura sem Prefeito”, do consagrado poeta cearense Patativa do Assaré, que, embora tenha sido elaborado em contexto fático¹ diverso, transmite o sentimento de insegurança dos administrados, quando o Poder Executivo municipal encontra-se acéfalo.

¹ O poeta precisava resolver questões relacionadas a documentos que dependiam da assinatura do Prefeito, mas nunca o encontrava na Prefeitura. (ARAÚJO, 2009).

2 O MUNICÍPIO

2.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DO MUNICÍPIO

Inicialmente, necessário anotarmos que não há consenso sobre qual ente constituiu-se primeiro: o Estado ou o Município. Pinto Ferreira (1996, p.263) entende que o Estado antecedeu historicamente o Município, afirmando ser esta a posição ideológica adotada por muitos estudiosos, como, p. ex., Werner Sombart, que considera ser o Estado tão antigo quanto a família. No entanto, apresenta a posição contrária dos marxistas², no sentido de que “a comuna é a base primitiva da evolução social, daí caminhando a humanidade para as fases do escravismo, do feudalismo, do capitalismo e do socialismo”.

No que diz respeito à origem do Município, alguns entendem que o Município surgiu de forma natural, uma vez que o homem, como ser eminentemente social, sempre procurou se associar em grupos, visando garantir sua sobrevivência, por meio da divisão social do trabalho e das funções administrativas, guerreiras e religiosas.

Toshio Mukai apresenta a lição de Ataliba Nogueira³, para quem o Município teve sua origem no fato da vizinhança:

O Município é a associação dos vizinhos, em território determinado. Origina-se [...] do instinto e da necessidade do homem, que procura associar-se para conseguir o desempenho de vários serviços, alguns de todo em todo indispensáveis, outros, embora não obrigatórios, todavia possibilitadores de melhores condições para a vida individual e coletiva. (MUKAI, 1976, p. 34).

Semelhante ponderação é feita por José Moreira da Silva (1974, p. 11), ao ensinar que o Município surgiu do espírito associativo do homem que, por razões de ordem sociológica, reuniu-se em determinados locais.

² Posicionando-se nesse sentido, Paulo Bonavides (2005, p. 348) entende que o Município, assim como a família ou a tribo, antecedeu o Estado, sendo “um *prius*; um valor dotado de mais ancianidade”.

³ Impende, neste passo, ressaltar a análise de Diomar Ackel Filho, também baseado no ensinamento de Ataliba Nogueira, nos seguintes termos: “Como cada família não podia isoladamente satisfazer as necessidades da vida comum, surgiu a nova sociedade incumbida de sua execução, que é o Município. Interesses iguais, necessidades gerais idênticas, é que teriam originado em todo o mundo as organizações municipais, tanto no passado como no presente. O Município surge naturalmente com o fenômeno da vizinhança”. (ACKEL FILHO, 1988, p. 37).

O autor arremata, afirmando que:

Desta reunião, embora eventual e em estado rudimentar, não deixou de surgir a necessidade de combinarem, mediante a concordância geral, algumas medidas que visassem a solução de problemas de interesse coletivo, para o progresso e desenvolvimento dos negócios de cada um dos membros. O certo é que disto ou desta relação de vizinhança, nasceram normas para o funcionamento de pequenas coletividades de que se originou o Município.

Assim, Município é a célula territorial do Estado; é a primeira que concorre para a formação de um Estado. (SILVA, 1974, p.11).

Nessa mesma ordem de idéias, Machado Paupério expressa que:

O Município não é criação legal; anterior ao Estado, é verdadeiro organismo natural.

.....
 O Estado não cria, assim, o Município, mas apenas lhe reconhece a existência, sendo-lhe apenas lícito estabelecer as regras para o reconhecimento dessa existência. (PAUPÉRIO, 1973, p. 16).

Outros afirmam que, embora o espírito gregário tenha origem nesse passado remoto, o mesmo não se dá com a organização política do Município.

Destarte, para José Nilo de Castro (1996, p. 25), a remota Antigüidade não conheceu o Município na acepção e com a estrutura que adquiriu a partir de certa época, representando os agrupamentos humanos, aldeias, famílias e tribos, existentes nesses tempos antigos, apenas vestígios do que, no futuro, viria a ser o Município.

Ao tratar do assunto, Pinto Ferreira assevera que:

Os grandes impérios da antigüidade, como a civilização dos egípcios, assírios, fenícios, medas e persas, desconheceram o florescimento da vida municipal, o que é razoável em face do absolutismo e do centralismo de sua organização. Entre as tribos pelásgicas já houve um ligeiro surto da organização, porém em toda a Grécia a verdade é que dominou o Estado-Cidade com funções nacionais, mas com população tão pouco numerosa que pudesse determinar a florescência do municipalismo. Se por vezes as cidades gregas se reuniam em ligas com a liderança de uma das cidades, como Atenas, Esparta e Tebas, elas, no entanto, conservavam a sua soberania, e mesmo na época de Alexandre, como salienta Glotz na obra *A cidade grega*, o absolutismo e centralismo do grande conquistador não foi favorável à expansão da vida municipal. (FERREIRA, 1990, p. 191).

Para Nelson Nery Costa (2006, pp. 3 e 4), foi em Roma que o Município

teve início, com o título de *municipium* ou *municipia* romano, organização local surgida no final da República, atribuindo-se à Lúcio Cornélio Sila (138-78 a.C.) a primeira legislação definidora das características dessa entidade e a Caio Júlio César (100-44 a.C.), com sua célebre *Lex Julia Municipalis*, o delineamento da feição definitiva do Município.

Posicionando-se de igual modo, Hely Lopes Meirelles aduz que:

O Município, como unidade político-administrativa, surgiu com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos. Os vencidos ficavam sujeitos, desde a derrota, às imposições do Senado, mas em troca de sua sujeição e fiel obediência às leis romanas, a República lhes concedia certas prerrogativas, que variavam de simples direitos privados (*jus connubi*, *jus commercii* etc.) até o privilégio político de eleger seus governantes e dirigir a própria cidade (*jus suffragii*). As comunidades que auferiam essas vantagens eram consideradas Municípios (*municipium*) e se repartiam em duas categorias (*municipia caeritis* e *municipia foederata*), conforme a maior ou menor autonomia de que desfrutavam dentro do Direito vigente (*jus italicum*). (MEIRELLES, 2006, p. 33).

Entendendo que o Município representa uma expressão de tudo o que as teorias acima procuram explicar, Diomar Ackel Filho argumenta que:

Sem dúvida, conquanto agrupamento social, teve nascimento natural, sofrendo a modelagem dada pelo Direito Romano e pelo Direito das Comunas, que adveio depois da queda do Império de Roma. Mercê disso e de sua evolução histórica, o Município, hoje, exsurge como uma síntese de fatores sociais e econômicos dentro de determinado território, com expressão política e reconhecimento jurídico. (ACKEL FILHO, 1988, p. 37).

Abstraindo-se da discussão sobre o período histórico em que surgiu a instituição municipal, temos que a derrocada do Império Romano pela invasão dos bárbaros foi determinante para o início da Idade Média, período em que se desenvolveu uma outra organização política (descentralização), econômica (economia de subsistência) e social (laços de suserania e vassalagem)⁴, denominada de feudalismo. (ALMANAQUE..., 2003).

Nessa época, a vida rural e a economia agrária substituíram a vida urbana, predominando os feudos, extensas áreas de terras doadas pelos reis aos

⁴ Sobre a estrutura social feudal, impende destacar que: “Na base da pirâmide formada pelas relações de vassalagem estavam os servos da gleba, obrigados a trabalhar a terra de seu senhor. Em contrapartida, os suseranos lhes forneciam terra e proteção. Esses senhores, por sua vez, eram vassallos de outros, até chegar ao rei, que era considerado vassallo apenas de Deus e cujos vassallos eram os grandes nobres.”. (GRANDE..., 1998, p. 5889).

grandes senhores feudais, ou por estes conquistadas, os quais exerciam seu poder de mando de forma absoluta sobre todos que ali residiam, os vassalos. (FERREIRA, 1996, p. 264; INACARATO, 1974, p. 157).

No entanto, por volta do século XII, o espírito do urbanismo ressurgiu, com o despontar de grandes cidades na Europa que passaram a atrair a população e deram novo impulso ao municipalismo. (FERREIRA, 1996, p. 264; INACARATO, 1974, p. 157).

Em Portugal, que manteve uma certa influência romana, o Município chamava-se Conselho (*concilium*), órgão local de governo, sendo constituído por um *alcaide*, representante do poder central, com funções administrativas e judiciais; *juizes*, que deliberavam e julgavam juntamente com o *alcaide*; um *Conselho dos homens bons*, que auxiliava o *alcaide* e os juizes e assemelhava-se às cúrias romanas; *almotacés*, com funções de policiamento, de pesos e medidas, conservação de estradas, edificações e de tributos; *almoçataria*, reunião dos almotacés, que consistia num tribunal local que dirimia dúvidas fiscais; *procuradores*, representantes do Conselho junto à Corte. (CASTRO, 1996, p. 30; FERREIRA, 1996, p. 265).

2.2 O MUNICÍPIO NA HISTÓRIA DO DIREITO BRASILEIRO

Conforme leciona Hely Lopes Meirelles (2006, pp. 35 e 36), com o descobrimento, “o Município Português foi transplantado para o Brasil-Colônia, com a mesma organização e atribuições políticas, administrativas e judiciais que desempenhava no Reino”. O sistema legal vigente era o das Ordenações do Reino - Afonsinas, Manuelinas e Filipinas - que disciplinaram nossas Municipalidades até a Independência (1822).

Para José de Castro Nunes (*apud* MONTORO, 1975, p.27), foi com a independência do país que se iniciou a fase verdadeiramente brasileira de nossa história municipal.

Na Constituição Imperial de 1824, o Município foi reconhecido, prevendo o seu art. 167 a criação de Câmaras em todas as vilas e cidades, às quais competia “o governo econômico e municipal das mesmas vilas e cidades”. Já o art. 168 estabelecia a eletividade das Câmaras, através do voto direto.

As funções das Câmaras Municipais, bem como a formação das suas posturas policiais, aplicação das suas rendas, e todas as suas particulares e úteis atribuições seriam decretadas por uma Lei Regulamentar (art. 169, da Constituição de 1824).

Hely Lopes Meirelles, ao tratar da Lei Regulamentar de 1828 dispõe que:

Na vigência da Lei Regulamentar de 1828, que perdurou até a República, as Municipalidades não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses, ante a expressa declaração daquele diploma legal de que as Câmaras eram *corporações meramente administrativas* (art. 24). Desprestigiadas politicamente, jungidas à Província e despojadas do poder judicante, as Municipalidades do Império contrastaram gritantemente com a organização anterior, do Município colonial, que desfrutava de franquias mais largas e consentâneas com suas finalidades. Esse sufocamento das Municipalidades tornou-se tão evidente que o Ato Adicional (Lei 16, de 12.8.1834), ao reformar a Constituição Imperial de 1824, enveredou pela descentralização, mas incorreu em igual erro ao subordinar as Municipalidades às Assembleias Legislativas provinciais em questões de exclusivo interesse local (art. 10). Mais tarde, em 12.5.1840, a Lei 105 procurou remediar o mal, dando interpretação mais ampla a dispositivos do Ato Adicional, de modo a restituir algumas franquias ao Município. Nem assim ficaram as Municipalidades aptas a uma boa administração, porque a Lei Regulamentar de 1828, que uniformizara toda a organização dos Municípios não lhes dava órgãos adequados às suas funções. Não havia um agente executivo próprio do Município; exercia parcialmente essas atribuições o procurador, que era mero empregado da Câmara (art. 80). Afora o procurador, cuja atribuição principal era a de arrecadar e aplicar as rendas do Conselho e postular em nome da Câmara perante os juizes de paz (art. 81), integravam-na nove vereadores, um porteiro e um ou mais fiscais de suas posturas, e respectivos suplentes (arts. 82-83). (MEIRELLES, 2006, p. 38).

O autor continua explicando a situação das Municipalidades na vigência da mencionada Constituição Imperial, nos seguintes termos:

Na organização das Municipalidades, não havia *prefeito* – cargo, este, que só foi criado pela Província de São Paulo, pela Lei 18, de 11.4.1835, com o caráter de *delegado do Executivo*, e de nomeação do Presidente da Província. A inovação foi tão bem recebida que a Regência a recomendou, pelo Decreto de 9 de Dezembro do mesmo ano, às demais Províncias, sendo o exemplo logo seguido pelo Ceará, Pernambuco e Alagoas. (MEIRELLES, 2006, p. 38).

Proclamada a República, a forma unitária de Estado foi substituída pelo modelo federativo, adotado pela Constituição de 1891⁵, a qual fez menção expressa

⁵ No Brasil, a Federação surge, provisoriamente, com o Decreto nº 01, de 15.11.1889, decreto este que instituiu também a forma republicana de governo. A consolidação da República e da forma federativa de Estado só ocorreu com a Constituição de 1981 que, em seu art. 1º, estabeleceu: “A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República

à autonomia municipal, determinando em seu artigo 68 que os Estados deveriam assegurar “a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”.

Sobre esse período, Hely Lopes Meirelles afirmou que:

Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder. (MEIRELLES, 2006, p. 39).

A Constituição de 1934, em seu art. 13, assegurou a autonomia municipal, ampliando-a:

Art 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:

I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;

III - A organização dos serviços de sua competência.

§ 1º - O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais.

§ 2º - Além daqueles de que participam, *ex vi* dos arts. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios:

I - o imposto de licenças;

II - os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda;

III - o imposto sobre diversões públicas;

IV - o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais;

V - as taxas sobre serviços municipais.

§ 3º - É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à Administração municipal e fiscalização das suas finanças.

§ 4º - Também lhe é permitido intervir nos Municípios a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelos Estados, ou pela falta de pagamento da sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, as normas do art. 12.

Eugênio Franco Montoro, analisando o regime instituído pela referida Constituição, apontou oito características com relação à autonomia municipal:

1. a eletividade de Prefeitos e Vereadores passou a ser obrigatória, podendo o Prefeito ser eleito pela Câmara. No Município da Capital e nas estâncias hidrominerais o Prefeito poderia ser de nomeação do governo do Estado (art. 13, I e § 1º), sendo vedada a reeleição de Prefeitos para o período imediato (art. 7º, I, c);
2. o processo de intervenção dos Estados nos Municípios passou a ser previsto na Constituição. Somente poderia ocorrer para regularizar as finanças, observados, no que fossem aplicáveis, os preceitos referentes à intervenção federal (art. 13, § 4º).
3. aos Estados era facultada a criação de órgão de assistência técnica à administração municipal e fiscalização de suas finanças, pondo-se fim às discussões sobre se tal atividade era lícita aos Estados e se não conflitava com o sentido de “peculiar interesse” (art. 13, § 3º).
4. atribui-se ao Município competência para decretar e arrecadar tributos, além dos que lhe fossem transferidos pelos Estados (art. 13, § 2º). Esta foi a grande inovação trazida pela Lei Magna de 1934, pois procurou assegurar a independência financeira do Município, conferindo-lhe certos impostos e taxas. Apesar desta competência tributária referir-se a tributos de menor importância, e que não resolveriam de vez o problema da pobreza dos Municípios, foi um primeiro e enorme passo no sentido de eliminar a dependência dos governos estaduais para a execução dos serviços de peculiar interesse do Município;
5. tornou expressa a conceituação da autonomia financeira, caracterizada pela liberdade na decretação de seus tributos, arrecadação e aplicação de suas rendas (art. 13, II). Além de atribuir ao Município impostos e taxas, assegurou a livre aplicação de seus recursos, que não poderiam mais ser vinculados a determinações do governo estadual;
6. tornou expressa a faculdade de o Município livremente organizar os serviços de sua competência, como decorrência necessária da autonomia municipal (art. 13, III);
7. manteve a cláusula do peculiar interesse, como delimitadora da competência do Município (art. 13, *caput*);
8. previu, novamente, a intervenção federal nos Estados que não respeitassem o princípio da autonomia municipal (art. 7º). (MONTORO, 1975, pp. 49 e 50).

Para Hely Lopes Meirelles (2006, p. 40), a curta duração da Constituição de 1934 não permitiu uma apreciação segura dos resultados de suas inovações: delineamento da autonomia municipal e discriminação das rendas municipais.

A Carta de 1937, imposta pelo golpe do Governo ditatorial de Getúlio Vargas, manteve o título federal apenas formalmente (art. 3º), sendo, na realidade, uma Constituição unitária. Segundo Nelson Nery Costa (2006, p. 54), “houve profunda concentração de poderes no Executivo federal, ferindo não só a autonomia municipal, como também a estadual”.

A autonomia política dos Municípios foi reduzida, com a determinação de que os prefeitos seriam nomeados pelo Executivo Estadual, concedendo-se eletividade apenas aos vereadores (arts. 26 e 27, da Constituição de 1937).

Quanto à autonomia financeira, a discriminação das rendas municipais foi mantida nos moldes da Constituição anterior, à exceção do imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais (arts. 26, b, e 28, da Constituição de 1937). (MEIRELLES, 2006, p. 41).

Ao dispor em seu art. 26, b, que aos Municípios caberia a organização dos serviços públicos de caráter local, a Carta de 1937 manteve a autonomia administrativa.

Ao tratar do regime implantado no Brasil com o golpe ditatorial, Hely Lopes Meirelles assevera que:

Ao golpe de 10 de novembro seguiu-se um regime interventorial nos Estados e nos Municípios. O interventor era um preposto do ditador, e os prefeitos, prepostos do interventor. Todas as atribuições municipais enfeixavam-se nas mãos do prefeito, mas acima dele pairava soberano o *Conselho Administrativo* estadual, órgão controlador de toda a atividade municipal, que entravava eficientemente as iniciativas locais. Àquele tempo os interesses municipais ficaram substituídos pelo interesse individual do prefeito em se manter no cargo à custa de subserviência às interventorias. (MEIRELLES, 2006, p. 41).

Nelson Nery Costa, ao tratar da regulamentação vigente no período dispõe que:

Vigorou durante o período ditatorial, para os Municípios, a regulamentação aprovada pelo Decreto-Lei nº 1.202, de 08.04.1939, alterado depois pelo Decreto-Lei nº 5.511, DE 21.05.1943. Tal dispositivo culminou o sistema de tutela, pois os munícipes foram privados de qualquer órgão de representação local, como ainda tiveram sua administração sujeita a um rígido controle, prévio e posterior. Foi criado, ainda, um Departamento Administrativo, destinado a prestar assistência aos Estados e Municípios e lhes controlar opressivamente, consistindo sua principal atribuição em aprovar os decretos-leis do Interventor e dos Prefeitos. (COSTA, 2006, p. 55).

A respeito da autonomia municipal no regime de 1937, Hely Lopes Meirelles concluiu:

Pode-se afirmar, sem vislumbre de erro, que no regime de 1937 as Municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial, porque na Monarquia os interesses locais eram debatidos nas Câmaras de Vereadores e levados ao conhecimento dos governadores (Lei de 1828) ou das Assembléias Legislativas das Províncias (Ato adicional de 1834), que proviam a respeito, ao passo que no sistema interventorial do Estado Novo não havia qualquer respiradouro para as manifestações locais em prol do Município, visto que os prefeitos nomeados governavam discricionariamente, sem a colaboração de qualquer órgão local de representação popular. (MEIRELLES, 2006, p. 41).

Gaspare Saraceno (1982, p. 127) observou também que a Constituição de 1937, ao estabelecer, em seu art. 9º, os princípios constitucionais a serem observados pelos Estados-Membros, sob pena de intervenção, não fez menção à autonomia municipal.

A Federação teve seu restabelecimento com a Constituição de 1946. Esta restaurou a autonomia municipal, assegurando autonomia política, administrativa e financeira, pela eleição dos prefeitos e vereadores, pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente, à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas, bem como à organização dos serviços públicos locais (art. 28, I e II, da Constituição de 1946).

Em 1964, surgiu um regime despótico e autoritário, com o fortalecimento do papel exercido pela União em detrimento dos Estados e Municípios, o que acarretou um enfraquecimento do princípio federativo. A crise institucional que se implantou no país desfigurou a Federação e, a partir de 1967, apesar de se manter a autonomia municipal, houve uma limitação da mesma. (BARACHO, 1985, PP. 167-169; BASTOS, 1988, p. 61).

Eugênio Franco Montoro (1975, pp. 71-73) aponta algumas inovações da Carta de 1967, no que diz respeito ao Município:

1) Manteve-se a possibilidade de intervenção federal nos Estados que não respeitarem a autonomia municipal e criou uma nova hipótese de intervenção, no caso de o Estado “deixar de entregar aos Municípios as quotas tributárias a eles destinadas” (art. 10, V, b, da Constituição de 1967).

2) A criação dos Municípios continuou sendo competência estadual. (art. 15, da Constituição de 1967). No entanto, deveriam ser observados os requisitos mínimos de população, renda e consulta à população local estabelecidos em lei complementar federal (art. 14, da Constituição de 1967).

3) A Carta de 1967, ao prescrever que os Municípios, por não possuírem capacidade de auto-organização, deveriam organizar-se conforme previsto na Constituição e nas leis estaduais, determinou que os Estados, ao fazê-lo, deveriam procurar atender às peculiaridades locais (art. 15, da Constituição de 1967).

4) Foram explicitados os princípios que o Estado deveria respeitar ao estabelecer, por Constituição e leis próprias, a sua organização (art. 13, da Constituição de 1967). Esses princípios passaram a ser de observância obrigatória também para a organização dos Municípios.

5) Foi prevista uma nova hipótese de intervenção estadual, no caso de “a administração municipal não prestar contas a que esteja obrigada na forma da lei estadual” (art. 16, § 3º, da Constituição de 1967).

6) Manteve-se o princípio da prestação de contas. No entanto, a forma pela qual as contas deveriam ser prestadas seria definida em lei estadual (art. 16, II, a⁶, da Constituição de 1967). Na Constituição de 1946, encontrava-se dispositivo semelhante (art. 22⁷, da Constituição de 1946).

Em seguida, o autor (1975, pp. 75-78) menciona as seguintes inovações a respeito da autonomia municipal:

1) A autonomia política foi reduzida, com a ampliação das hipóteses de nomeação dos Prefeitos. Na Constituição de 1946, os Prefeitos das Capitais, bem como os dos Municípios onde houvesse estâncias hidrominerais naturais, quando

⁶ Art. 16 - A autonomia municipal será assegurada:

.....

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade, de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei estadual;

⁷ Art. 22 - A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais.

fossem beneficiadas pelo Estado ou pela União, poderiam ser nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios (art. 28, § 1º, da Constituição de 1946). Já com a Carta de 1967, essa nomeação tornou-se obrigatória para os Prefeitos das Capitais, dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual e dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo (art. 16, § 1º, da Constituição de 1967).

2) A competência estadual para a fixação do número de Vereadores foi limitada pela Carta de 1967, que prescreveu o número máximo de vinte um, guardando-se proporcionalidade com o eleitorado do Município (art. 16, § 5º, da Constituição de 1967).

3) A autonomia administrativa foi restringida, determinando-se um limite para as despesas de pessoal, qual seja, o de cinquenta por cento de todas as receitas correntes do Município (art. 66, § 4º, da Constituição de 1967).

4) Atribuiu-se competência à União para fixar, mediante lei complementar, limitações ao poder de tributar dos Estados e Municípios (art. 19, § 1º, da Constituição de 1967).

5) A possibilidade de o Senado Federal, mediante resolução, fixar limites para o montante da dívida consolidada dos Estados e Municípios, estabelecer e alterar limites de prazos, mínimo e máximo, taxas de juros e demais condições das obrigações emitidas pelos Estados e Municípios, proibir ou limitar temporariamente a emissão e o lançamento de obrigações de qualquer natureza, dos Estados e Municípios (art. 69, § 2º, da Constituição de 1967).

O referido dispositivo visou estabelecer um mecanismo de controle do endividamento municipal, preocupação já existente na Constituição de 1946, quando se condicionou, à autorização do Senado Federal, os empréstimos externos concedidos aos Municípios (art. 63, II, da Constituição de 1946).

6) A possibilidade de a União, mediante lei complementar, atendendo, a relevante interesse social ou econômico nacional, conceder isenções de impostos municipais (art. 20, § 2º, da Constituição de 1967).

7) A possibilidade de a União, mediante lei complementar, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando

à realização de serviços de interesse comum (art. 157, § 10, da Constituição de 1967).

Para Diogo Lordello de Mello, citado por Eugênio de Franco Montoro (1975, p. 78), a “autonomia municipal e a federação entraram em grave crise com o esquema centralizador da nova Constituição”.

Com a Emenda Constitucional (EC) nº 01 de 1969, foram introduzidas pequenas modificações no sistema estabelecido pela Constituição de 1967, destacando-se a ampliação dos casos de intervenção do Estado no Município (art.15, § 3º, *a-f*⁸, da EC nº 01/69) e o estabelecimento de regras especiais para a fiscalização financeira e orçamentária (art. 16º, da EC nº 01/69).

⁸ Art. 15. A autonomia municipal será assegurada:

.....

§ 3º A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando:

- a) se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado;
- b) deixar de ser paga, por dois anos consecutivos, dívida fundada;
- c) não forem prestados contas devidas, na forma da lei;
- d) o Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representação formulada pelo Chefe do Ministério Público local para assegurar a observância dos princípios indicados não Constituição estadual, bem como para prover à execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade;
- e) forem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção; e
- f) não tiver havido aplicado, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal.

⁹ Art. 16. A fiscalização financeira e orçamentária dos municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituídos por lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência.

§ 2º Somente por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas ou órgão estadual mencionado no § 1º, sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente.

§ 3º Somente poderão instituir Tribunais de Contas os municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros novos.

2.2.1 O Tratamento jurídico conferido ao Município pela Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) inovou em relação às anteriores, ao incluir o Município como entidade de terceiro grau integrante da estrutura político-administrativa do Estado Federal brasileiro, passando o mesmo a participar do princípio da indissolubilidade da República Federativa do Brasil¹⁰ (arts. 1º, *caput*, e 18, *caput*, CF/88), bem como ao ampliar a autonomia municipal nos seus aspectos político, econômico e financeiro, o que será visto adiante.

Conforme observa Marcelo Alexandrino (2008, p. 259), a Federação brasileira não é um típico Estado Federal, pois, diferentemente das federações clássicas com duas esferas de poder (um poder político central - União - e os centros regionais de poder - Estados), é composta por quatro entes federados, todos autônomos. Destes, dois são entes federados típicos (União e Estados) e dois são entes federados atípicos (Distrito Federal e Municípios).

Sobre as implicações da inclusão dos Municípios na Federação brasileira, José Afonso da Silva pondera que:

Nos termos, pois, da Constituição, o Município brasileiro é entidade estatal integrante da federação, como entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira. Essa é uma peculiaridade do Município brasileiro. A inclusão do Município na estrutura da Federação teria que vir acompanhada de conseqüências, tais como o reconhecimento constitucional de sua capacidade de auto-organização mediante cartas próprias e ampliação de sua competência, com alteração de controles que o sistema até agora vigente lhe impunha, especialmente por via de leis orgânicas estabelecidas pelos Estados. (SILVA, 2008, p.639 e 640).

Dessa forma, os Municípios são dotados de autonomia. Contudo, a autonomia que lhes é conferida não é igual à dos Estados, o que dá ensejo à divergência entre os estudiosos acerca do seu reconhecimento como ente federativo.

Paulo Bonavides, entendendo que a CF/88 inseriu o Município como uma das esferas político-administrativas da Federação Brasileira, argumenta que:

¹⁰ Alexandre de Moraes (2007, p. 254) ensina que “o princípio da indissolubilidade em nosso Estado Federal foi consagrado em nossas constituições republicanas desde 1981 (art. 1º) e tem duas finalidades básicas: a unidade nacional e a necessidade descentralizadora”. Por conta desse princípio, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios não podem se retirar da Federação, uma vez que inexistente o direito de secessão.

Com efeito, as mudanças havidas, conforme intentaremos demonstrar, alargaram o raio de autonomia municipal no quadro da organização política do País, dando-lhe um alcance e profundidade que o faz indissociável da essência do próprio sistema federativo, cujo exame, análise e interpretação já se não pode levar a cabo com indiferença à consideração da natureza e, sobretudo, da dimensão trilateral do novo modelo de federação introduzido no País por obra da Carta Constitucional de 5 de outubro de 1988.

Poder-se-ia até dizer que a autonomia do município recebeu um reforço de juridicidade acima de tudo quanto se conhece em outros sistemas federativos tocante à mesma matéria, não podendo pois tal densidade normativa deixar de pesar bastante, toda vez que, em busca de solução para problemas concretos de inconstitucionalidade, se aplicarem os recursos hermenêuticos indispensáveis à avaliação daquela garantia, consoante o modelo e a substância das regras que fluem da Constituição.

Faz-se mister assinalar desse modo o significado decisivo, inédito e inovador que assume o art. 18 da Constituição vigente. Esse artigo inseriu o município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, fazendo com que ele, ao lado do Distrito Federal, viesse a formar aquela terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos em que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro, acrescido agora de nova dimensão básica. (BONAVIDES, 2005, pp. 344 e 345).

No entanto, adotando uma nova forma de pensar o federalismo, aperfeiçoando-o, o autor fala sobre a possibilidade aberta pela CF/88 para um federalismo regional (“constitucionalização política” das Regiões):

Uma dessas mudanças de base, aconselháveis pela experiência e reflexão histórica extraída dos desvios funcionais do sistema, entende com a introdução de um federalismo de inspiração também regional, marcado pela presença e participação ativa de entes regionais no quadro geral das competências autônomas com feição política.

Uma estreita porta nessa direção se abriu, por obra da Constituinte de 1988, ao promulgar uma Constituição onde as Regiões já aparecem formalmente reconhecidas em termos administrativos pelo texto constitucional, que sobre elas dispõe de maneira ainda tímida e relutante em face da importância política, faticamente assumida, desde muito, em nossa comunhão federativa. (BONAVIDES, 2005, pp. 357).

O ilustre constitucionalista (2005, p. 358) entende que a constitucionalização administrativa da Região, com a previsão desta no art. 43¹¹,

¹¹ Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º - Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

nominando a seção IV do Capítulo VII (Da Administração Pública) do Título III (Da Organização do Estado) da CF/88, representou um importante avanço, principalmente se o mencionado dispositivo for relacionado ao art. 3º, III, que estabelece que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é reduzir as desigualdades, e à regra do art. 170, VII, que prescreve que a redução das desigualdades regionais e sociais é um dos princípios da ordem econômica.

O autor conclui, explicando que:

Da mesma maneira como se converteu em realidade o chamado “poder municipal”, nada obsta a que se produza numa reforma constitucional mais profunda, a quarta instância política da Federação, que seria no caso o “poder regional”, provido de autonomia e erigido em eixo político de promoção e defesa de todos os interesses regionais.

.....

No federalismo das autonomias regionais, o que se propõe não é a eliminação das autonomias do Estado-membro e dos municípios, mas precisamente o contrário, a saber, o seu fortalecimento com a adição da autonomia regional. Esta, sim, fadada a regenerar o sistema federativo e pôr termo à crise adveniente das forças centrípetas e das correntes mais centralizadoras geradas por um presidencialismo absoluto, cuja ação não pôde ser bastante embargada e debelada pelo código constitucional de 1988. O aspecto do centralismo continua, pois, presente, deitando sombras e ameaças à ordem federativa, enquanto não se resolve a questão regional. (BONAVIDES, 2005, pp. 359 e 360).

Para Valmir Pontes Filho (2001, p. 141), a Constituição de 1988 inseriu o Município na estrutura federativa brasileira, como pessoa política autônoma, possuindo competências próprias, outorgadas pelo Texto Constitucional. Entendendo que os Municípios não podem ser considerados entes inferiores da Federação¹², expressa que:

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2º - Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei: [...]

¹² No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles (2006, p. 92) afirma que: “Impropriamente se diz que o Município está subordinado à União e ao Estado-membro. Não ocorre tal subordinação. O que existe são esferas próprias de ação governamental, que decrescem gradativamente da União para o Estado-membro e do Estado-membro para o Município. Não, há, pois, submissão do Município ao Estado ou à União, porque nenhuma dessas entidades pode substituir o governo local na solução de casos afetos à Administração Municipal; o que há é respeito recíproco pelas atribuições privativas de cada qual. Desses princípios é que dimana o cânon constitucional da independência e harmonia dos Poderes (art. 2º), e que deve ser entendido não só com relação aos órgãos da Soberania Nacional (Legislativo, Executivo e Judiciário), mas também com pertinência às entidades da estrutura estatal (União – Estados – Municípios)”.

Muito ao reverso, a esfera municipal se revela, a rigor, a mais importante de todas as que compõem o Estado federal, já que nos municípios é que os cidadãos vivem, moram, trabalham, produzem, têm vizinhos e educam a si próprios e a seus filhos... mantêm, enfim, relações político-sociais mais estreitas. Eles existem concretamente, ao contrário dos Estados e da União, que não passam de “criaturas jurídicas”. (PONTES FILHO, 2001, p. 142).

Hely Lopes Meirelles, manifestando-se favorável à inclusão do Município como ente federativo, aduz que:

Já não corresponde à realidade brasileira a afirmativa de Castro Nunes feita em 1920, de que “o Município não é peça essencial da Federação”. Não o era na Federação instituída pela Constituição de 1981, plasmada na sua congênere Norte-Americana, que desconhecia e desconhece até hoje o Município como entidade estatal. Mas é peça essencialíssima da *nossa atual Federação*, que desde a Constituição de 1946 erigiu o Município Brasileiro em entidade estatal de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo. A Federação Brasileira não dispensa nem prescinde do Município na sua organização constitucional. Segue-se daí que o Município Brasileiro é *entidade político-administrativa de terceiro grau*, na ordem descendente da nossa Federação: União – Estados – Municípios. (MEIRELLES, 2006, p. 47).

Celso Ribeiro Bastos, também de acordo com a concepção do Município como ente componente da Federação brasileira, dispõe que:

O Município é contemplado como peça estrutural do regime federativo brasileiro pelo Texto Constitucional vigente, ao efetuar a repartição de competências entre três ordens governamentais diferentes: a federal, a estadual e a municipal. [...] (BASTOS, 1999, p. 310).

O supracitado autor continua sua argumentação, afirmando que:

A Constituição Federal estabelece uma verdadeira paridade de tratamento entre o Município e as demais pessoas jurídicas, assegurando-lhe autonomia de autogoverno, de administração própria e de legislação própria no âmbito de sua competência (arts. 29, I, e 30 e incisos). (BASTOS, 1999, p. 311).

Para Pinto Ferreira (1996, p. 269), a vigente Constituição coloca o Município como um ente federativo, conferindo-lhe autonomia, competência e discriminação de rendas. Dessa forma, o autor entende encerrada a discussão doutrinária surgida em torno da natureza do Município, que não era entendido como entidade federativa pela sua omissão no texto do art. 1º da Emenda Constitucional nº 01/1969.

Posicionando-se de igual modo, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1995,

p. 59) também considera finalizada referida polêmica.

Perfilhando entendimento contrário, José Afonso da Silva sustenta que:

[...] Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação. [...] Dizer que a República Federativa do Brasil é formada de união indissolúvel de Municípios é algo sem sentido, porque, se assim fora, ter-se-ia que admitir que a Constituição está provendo contra uma hipotética secessão municipal. Acontece que a sanção correspondente a tal hipótese é a intervenção federal que não existe em relação aos Municípios. A intervenção neles é da competência dos Estados, o que mostra serem ainda vinculados a estes. Prova que continuam a ser divisões político-administrativas dos Estados, não da União. Se fossem divisões políticas do território da União, como ficariam os Estados, cujo território é integralmente repartido entre os seus Municípios? Ficariam sem território próprio? Então, que entidades seriam os Estados? Não resta dúvida que ficamos com uma federação muito complexa, com entidades superpostas. (SILVA, 2008, p. 475).

José Afonso (2008, p. 640) afirma, ainda, existirem onze ocorrências das expressões unidade federada e unidade da Federação (no singular ou no plural) no Texto Constitucional, as quais referem-se apenas aos Estados e Distrito Federal, nunca envolvendo os Municípios. Tais ocorrências são: art. 34, II, IV e V; 44, § 1º; 60, III; 85, II; 132; 159, § 2º; 225, § 1º, III, da CF/88; art. 13, § 4º, e 32, § 9º, do ADCT.

José Nilo de Castro também combate a aludida concepção:

A Federação brasileira, dessarte, não é de Municípios e sim de Estados, cuja caracterização se perfaz com o exercitamento de suas *leis fundamentais*, a saber, a da *autonomia* e a da *participação*. Não se vê, então, participação dos Municípios na Federação. Os Municípios não têm representação no Senado Federal, como possuem os Estados federados, não podem propor emendas à Constituição Federal (art. 60, CR), como o podem os Estados, nem possuem Poder Judiciário, Tribunais de Contas (salvo São Paulo e Rio) e suas leis ou atos normativos não se sujeitam ao controle concentrado do STF. Ainda, o parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente só pode ser rejeitado por 2/3 dos Vereadores. Esse *quorum* qualificado não é exigido, na Carta Magna, para os entes federativos (União e Estados). (CASTRO, 1996, pp. 45 e 46).

O autor conclui da seguinte maneira:

De conseqüência, os Municípios não são unidades federadas. Não se tem, em momento algum, dispositivo constitucional assecuratório da transformação de nosso Município em unidade federada. Assim, de nada adianta dizer, como está escrito no artigo 1º da Constituição Federal, que o Município é ente componente da Federação, se, pesquisando as demais

regras constitucionais, a assertiva não mais avança, tal a desconformidade sistemática no particular. (CASTRO, 1996, pp. 49 e 50).

Compartilhando da mesma opinião, Roque Antônio Carrazza, assim, expressa:

Convém dizermos que, embora o art. 1º da CF estabeleça que a República é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios (...)”, estes não integram a Federação, isto é, não fazem parte do “pacto federal”.

Os Municípios não influem, nem muito menos decidem, no Estado Federal. Dito de outro modo, não participam da formação da vontade jurídica nacional. Realmente, não integram o Congresso, já que não possuem representantes nem no Senado (Casa dos Estados), nem na Câmara dos Deputados (Casa do Povo).

.....

Retornando ao ponto, embora – tornamos a insistir – os Municípios não integrem a Federação, ocupam posição sobranceira e privilegiada em nosso cenário jurídico. São, como melhor veremos a seguir, pessoas jurídicas dotadas de grande autonomia, que haurem suas conseqüências diretamente da Constituição Federal, único *fundamento de validade* de suas leis. (CARRAZZA, 2005, pp. 160 e 161).

Ressalte-se que o supracitado autor, em edições anteriores de sua obra, compreendia que, pelo fato de a autonomia municipal não constar expressamente como uma cláusula pétrea, esta poderia ser diminuída e, até mesmo, eliminada, por meio de emenda constitucional. (CARRAZZA, 2005, pp. 160 e 161).

Entretanto, aludido estudioso não mais comunga com referido entendimento, aderindo à tese, também desenvolvida por outros autores, de que qualquer violação à autonomia municipal, além de implicar em quebra da forma federativa do Estado brasileiro¹³, que é uma cláusula pétrea (art. 60, § 4º, I, CF/88), feriria direitos e garantias individuais, que também são uma cláusula pétrea (art. 60, § 4º, IV, CF/88). (CARRAZZA, 2005, pp. 160 e 161; SILVEIRA, 2005, pp. 220 e 221).

Do exposto, chegamos à conclusão de que a CF/88 consagrou o Município como entidade político-administrativa integrante da Federação brasileira¹⁴,

¹³ Neste sentido, Ari Sunfeld (1990, pp. 48 e 49) ensina que, “como o art. 60, § 4º, inciso I, da Constituição proíbe a deliberação sobre proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado, segue-se que, nem por meio dessa via, pode o Município ser eliminado de nosso Direito”, pois a sua retirada descaracterizaria a federação.

¹⁴ No mesmo sentido expressa-se Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2006, p. 465) ao dizer que: “De lado algumas opiniões minoritárias, o Município restou consagrado como membro integrante da federação brasileira. Fato é que não existe um modelo pronto e acabado de federação. A posição

que assumiu feições próprias, ao acrescentar uma terceira dimensão ao federalismo clássico ou dual.

2.3 DEFINIÇÃO

Pinto Ferreira (1990, pp. 203 e 204) apresenta o conceito de Município dos seguintes estudiosos:

1) Eheberg: os Municípios são corporações de direito público que se colocam entre o Estado e o indivíduo, repousando sobre uma fundamentação local e com um poder próprio para a realização de determinadas finalidades públicas.

2) Erich Becker: o Município é uma corporação territorial intercalada no Estado com governo próprio que se realiza através de órgãos escolhidos e próprios, regulando em seu próprio nome os assuntos da comunidade local nos limites das leis e com auto-responsabilidade.

3) Lane W. Lancaster: o Município é uma área mais ou menos conveniente, fixada sob a autoridade do Estado, para a execução local de funções consideradas largas e principalmente de interesse estadual.

4) Oswaldo Trigueiro: o Município é a unidade geográfica divisionária do Estado, dotada de governo próprio para a administração descentralizada de serviços estaduais e para o trato de interesses locais.

Em seguida, o autor expõe sua definição de Município, válida também para outros países democráticos:

O Município é uma corporação territorial de direito público, servindo como unidade geográfica e divisionária do Estado, dotada de governo próprio para a administração descentralizada de serviços estaduais ou provinciais e regulação de interesses locais, governo próprio que se realiza mediante a eletividade dos seus órgãos Executivo e Legislativo, aos quais geralmente se atribui a competência para arrecadação e aplicação das rendas. (FERREIRA, 1990, pp. 204 e 205).

Carlos Ari Sundfeld define o Município nos seguintes termos:

O Município é a pessoa jurídico-constitucional, integrante necessária da

dos Municípios como entidades de terceiro grau na federação brasileira decorre do próprio texto constitucional, e não de especulações doutrinárias baseadas em modelos adotados por outros países”.

federação brasileira e isônoma em relação aos demais entes federados, com capacidade para sua auto-organização, titular de competências legislativas e administrativas próprias, outorgadas diretamente pela Constituição Nacional, para a realização de interesses locais e dos objetivos fundamentais da República. (SUNDFELD, 1990, p. 45).

O autor explica o que entende por pessoa jurídico-constitucional, aduzindo que:

Só o ser politicamente capaz – competente para editar leis sobre as matérias que lhe incumba tratar – pode ser definido como pessoa jurídica no sentido constitucional. [...].

Dessa forma, para se poder definir o Município como pessoa jurídico-constitucional (ou pessoa política) necessário que disponha de competências não só administrativas, mas, sobretudo, legislativas, exercidas com independência.

.....
 [...] É o que, em relação ao Município, dispõe, por exemplo, o inciso I do art. 30, segundo o qual a ele cabe legislar sobre os assuntos de interesse local. Portanto, a Constituição dividiu de modo tal as competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que nenhum deles necessita recebê-las do outro. (SUNDFELD, 1990, pp. 47 e 48).

Com relação à isonomia entre os entes federados, Ari Sunfeld (1990, p. 50) entende que esta decorre do fato de “as pessoas constitucionais terem esferas de competências próprias, extraídas diretamente – sem intermediação legislativa – da Constituição da República”.

Mencionado autor (1990, pp. 50-55) prossegue em sua argumentação, negando a existência de hierarquia entre a União, os Estados e Municípios, de acordo com as seguintes razões:

A) O fato de a União possuir uma parcela maior de competência legislativa é irrelevante, pois, mesmo que apenas uma matéria estivesse reservada ao Município, este seria autônomo ao tratá-la.

Continua o autor, mostrando que não há hierarquia entre leis federais, estaduais e municipais, uma vez que estas devem submissão à Constituição Federal. Dessa forma, todas as leis do país, nos seus respectivos âmbitos de incidência, retiram seu fundamento de validade da norma constitucional, sendo esta, e não a lei federal, que outorga as competências legislativas dos Estados e Municípios.

B) Quanto à questão de a União possuir uma autonomia financeira mais ampla em relação aos demais entes, isso não implica em superioridade jurídica, uma vez que a Constituição de 1988 também concedeu autonomia financeira aos Estados e Municípios, ampliando suas competências tributárias.

C) O fato de o Supremo Tribunal Federal (STF), órgão responsável por solucionar os conflitos entre as pessoas políticas (art. 102, I, *f*, CF/88), ser componente da União, não implica na supremacia desta sobre os demais entes federativos. Primeiramente, não há um ato de vontade da União, mas sim a aplicação de um parâmetro, qual seja, a submissão de todos ao Texto Constitucional. Em segundo lugar, a função do STF é aplicar a lei ao caso concreto, sempre de forma imparcial.

D) No que diz respeito ao Congresso Nacional, órgão pertencente à União, ter competência para reformar a Constituição Federal, também não há que se falar em superioridade. O Congresso, no exercício de referida competência, atua como um poder nacional, próprio da soberania. Ademais, esse poder de reformar a Constituição, atribuído à União, não permite que esta retire competências dos Estados e Municípios, sob pena de inconstitucionalidade, por afronta ao princípio federativo, que inclui a autonomia dos entes.

E) A possibilidade de intervenção federal nos Estados (art. 34, CF/88) e destes nos Municípios (art. 35, CF/88) não implica em superioridade do ente interventor. A intervenção só é possível com a previsão expressa da Constituição, sendo essa autorização necessária exatamente em face da autonomia dos Estados e Municípios.

F) Não há superioridade da União pelo fato de a criação do Estado ocorrer por meio de lei complementar federal (art. 18, § 3º, CF/88), nem superioridade do Estado sobre o Município pelo fato de a instituição deste operar-se por meio de lei estadual (art. 18, § 4º).

Tendo em vista que o surgimento de uma nova pessoa política implica no envolvimento de áreas e populações pertencentes a mais de uma pessoa, o que pode resultar em conflitos, a CF/88, visando manter a segurança do sistema, para que não houvesse rompimento da ordem jurídica vigente, outorgou competência a uma pessoa neutra, no caso, a União e os Estados para criarem, respectivamente,

Estados e Municípios.

O autor conclui (1990, p. 55), afirmando a importância da referida igualdade entre as pessoas constitucionais, que tem como supedâneo os seguintes dispositivos da CF/88: art. 19, III¹⁵; 150, VI, a,¹⁶ e 151, I, II¹⁷.

Hely Lopes Meirelles apresenta o conceito de Município sob o aspecto sociológico, político e jurídico:

Do ponto de vista sociológico, o Município Brasileiro, como qualquer outro, é o agrupamento de pessoas de um mesmo território, com interesses comuns e afetividades recíprocas, que se reúnem em sociedade para a satisfação de necessidades individuais e desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local.

Sob o aspecto político, o Município Brasileiro é entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, com atribuições próprias e governo autônomo, ligado ao Estado-membro por laços constitucionais indestrutíveis (CF, arts. 18, 29 e 34, VII, “c”).

Na ordem legal, o Município Brasileiro é pessoa jurídica de direito público interno (CC, art. 41, III), e, como tal, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes (CF, art. 37, § 6º). (MEIRELLES, 2006, pp. 125 e 126).

Ataliba Nogueira, citado por Arthur Machado Paupério (1973, p.14), define o Município como “a associação natural dos vizinhos, em território determinado”.

José Moreira da Silva, ao tratar do conceito de Município, aduz que:

Município, não é como imaginam muitos políticos, um pedaço de território. O termo município, etimologicamente falando, vem de MUNUS-CAPIO, isto é, assumir o encargo da administração desse pequeno núcleo humano. O município é uma associação perfeitamente legítima, isto é, legal, pois corresponde a um instituto e a uma necessidade natural do homem, o qual ele usa como instrumento para si mesmo. A constituição político-administrativa se baseia nesse núcleo, cujas necessidades locais, coletivas, se apóiam na administração municipal. (SILVA, 1974, p. 12).

¹⁵ O art. 19, III, da CF/88, veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar preferências entre si.

¹⁶ O art. 150, VI, a, da CF/88, veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros.

¹⁷ O art. 151, I e II, da CF/88, veda à União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, bem como tributar a renda das obrigações da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ou a remuneração e os proventos dos respectivos agentes públicos, em níveis superiores aos que fixar para suas obrigações e para seus agentes. Pode-se mencionar também o inciso III do referido dispositivo que veda à União instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Desse modo, podemos definir o Município como sendo uma pessoa jurídica de direito público interno, que integra a estrutura da federação brasileira, possuindo autonomia política, normativa, administrativa e financeira, que serão analisadas no capítulo seguinte.

3 A AUTONOMIA MUNICIPAL

3.1 ASPECTOS GERAIS

Primeiramente, faz-se necessário traçarmos uma breve análise acerca da autonomia, contrapondo-a à soberania, abordando-se, antes, os lineamentos da organização política nacional.

3.1.1 A organização política nacional

Da análise dos arts. 1^o¹⁸ e 18, *caput*¹⁹, da CF/88, infere-se que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, adotando, como forma de Estado, o Federalismo; como forma de governo, a República; como sistema de governo, o presidencialismo; e como regime de governo, a democracia semidireta ou participativa.

Neste passo, impende esclarecer o conteúdo de cada uma dessas características do Estado Brasileiro.

Segundo José Afonso da Silva (2008, p.119), a nossa Constituição, adequadamente, emprega a expressão “democrático” para qualificar o Estado, “o que irradia os valores da democracia sobre todos os elementos constitutivos do Estado e, pois, também sobre a ordem jurídica. O Direito, então, imantado por esses valores, se enriquece do sentir popular e terá que ajustar-se ao interesse coletivo”.

¹⁸ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

¹⁹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Em seguida, conceitua o Estado Democrático de Direito como:

[...] um tipo de Estado que tende a realizar a síntese do processo contraditório do mundo contemporâneo, superando o Estado capitalista para configurar um Estado promotor de justiça social que o personalismo e o monismo político das democracias populares sob o influxo do socialismo real não foram capazes de construir. (SILVA, 2008, p. 120).

O autor arremata, explicando que:

[...] a Constituição de 1988 não promete a transição para o socialismo com o Estado Democrático de Direito, apenas abre as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais, que ela inscreve, e pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania e que possibilita concretizar as exigências de um Estado de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana. (SILVA, 2008, p. 120).

Duciran Van Marsen Farena relaciona o Estado Democrático de Direito com o federalismo nos seguintes termos:

A Constituição de 1988, tendo em vista a experiência da intervenção autoritária que marcou as décadas passadas, firmou como definição fundamental da República Brasileira não meramente um Estado Social, mas um *Estado Democrático de Direito*. Essa concepção se contrapõe tanto ao Estado Social de cunho autoritário quanto à centralização de poderes em torno da União.

A íntima conexão entre federalismo – como fórmula de descentralização do poder e de soberania popular – e Estado Democrático foi acolhida pela Constituição Brasileira, à luz da qual o Estado Democrático de Direito brasileiro se estrutura de forma federal.

Assim, ao lado do Estado Democrático de Direito, o federalismo é previsto no primeiro artigo da Constituição como um princípio fundamental do Estado brasileiro, ou, na expressão de CANOTILHO, de um “princípio político constitucionalmente reformador”. (FARENA, 1991, p. 24).

Judicael Sudário de Pinho apresenta a distinção entre Federação e Estado Federal, advertindo que, no Brasil, essas expressões são sinônimas:

[...] a Federação é um gênero que compreende a *Confederação de Estados* (nascida de um pacto, de nítido e inofismável caráter contratual, sobrevivendo como tal, fazendo com que as regras comuns só possam ser modificadas unanimemente, abrindo-se às coletividades descontentes com sua alteração a possibilidade de secessão) e *Estado federal* (o pacto, quando é ele que o estabelece, é a sua Constituição e, como tal, pode ser modificado pelo modo que previr, sem possibilidade de secessão). (PINHO, 1993, p. 151).

Em seguida, o autor define o Estado Federal:

É a forma de Estado em que o poder político é exercido de modo descentralizado por, pelo menos, duas esferas governativas. Num Estado Federal, em virtude mesmo dessa descentralização no exercício do poder político, devem existir, concomitantemente, um Governo federal (ou nacional) e Governos locais, cada um com competências próprias, outorgadas diretamente pela Constituição. Por isso, não se pode falar em hierarquia jurídica do Governo federal (ou da União) sobre os Governos locais (ou dos Estados-membros da Federação), uma vez que cada um exerce funções que a Constituição lhes confere, sendo vedado a um interferir na área de competência do outro. (PINHO, 1993, p. 152).

Por Estado Federal, entende Luis Roberto Barroso que seja:

[...] uma modalidade de Estado composto, onde se verifica a superposição de duas ordens jurídicas – federal, representada pela União e federada, representada pelos Estados-membros –, coordenadas por um processo de repartição de competências determinado pela Constituição Federal, em que a União titulariza a soberania e os Estados-membros detêm autonomia, participando, por um critério de representação, na formação da vontade federal. (BARROSO, 1982, p. 27).

Para Darcy Azambuja (1959, p. 367), a Federação ou Estado Federal “é um Estado formado pela união de vários Estados, que perdem a soberania em favor da União Federal, a qual aparece assim no Direito internacional como um Estado simples”.

Sobre o Estado Federal, José Afonso da Silva ensina que:

[...] é o todo, dotado de personalidade jurídica de Direito Público Internacional. A *União* é entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação aos Estados e a que cabe exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro. Os *Estados-membros* são entidades federativas componentes, dotados de autonomia e também de personalidade jurídica de Direito Público interno. [...]. (SILVA, 2008, p. 100).

Mencionado autor (2008, p. 101) apresenta, ainda, o conceito de Charles Durand, para quem o Estado Federal é aquele que, “embora aparecendo único nas relações internacionais, é constituído por Estados-membros dotados de autonomia, notadamente quanto ao exercício de capacidade normativa sobre matérias reservadas à sua competência”.

Paulo Bonavides explica o Estado Federal nos seguintes termos:

No Estado Federal deparam-se vários Estados que se associam com vistas a uma integração harmônica de seus destinos. Não possuem esses Estados

soberania externa e do ponto de vista da soberania interna se acham em parte sujeitos a um poder único, que é o poder federal, e em parte conservam sua independência, movendo-se livremente na esfera da competência constitucional que lhes for atribuída para efeito de auto-organização.

Como dispõem dessa capacidade de auto-organização, que implica o poder de fundar uma ordem constitucional própria, os Estados-membros, atuando aí fora de toda a submissão a um poder superior e podendo no quadro das relações federativas exigir do Estado Federal o cumprimento de determinadas obrigações, se convertem em organizações políticas incontestavelmente portadoras de caráter estatal. (BONAVIDES, 2007, p. 195).

Jellinek (*apud* BONAVIDES, 2007, p. 193) define o Estado Federal como um “Estado soberano, formado por uma pluralidade de Estados, no qual o poder do Estado emana dos Estados-membros, ligados numa unidade estatal”.

Na mesma linha de raciocínio, Hans Kelsen escreveu:

O Estado federal caracteriza-se pelo fato de que o Estado componente possui certa medida de autonomia constitucional, ou seja, de que o órgão legislativo de cada Estado componente tem competência em matérias referentes à constituição dessa comunidade, de modo que modificações nas constituições dos Estados componentes podem ser efetuadas por estatutos dos próprios Estados componentes. Essa autonomia constitucional dos Estados componentes é limitada. [...]. (KELSEN, 2005, p. 453).

Michel Temer (2001, pp. 61-64) apresenta os elementos do Estado Federal, dividindo-os em requisitos essenciais à sua existência e requisitos necessários à sua manutenção.

Assim, são requisitos indispensáveis²⁰ para a caracterização do Estado Federal: a) a descentralização política fixada na Constituição (ou repartição constitucional de competências); b) a participação das unidades federadas (ordens jurídicas parciais) na formação da vontade nacional (ordem jurídica central); e c) a possibilidade de autoconstituição (ou auto-organização) dos Estados-membros, que consiste na capacidade de elaborarem suas próprias Constituições. (TEMER, 2001, pp. 61-64).

²⁰ Pedro Henrique de Gênova Castro (1990, p. 11) afirma que também “faz parte da identificação teórico-doutrinária da Federação o instituto da intervenção, que se biparte na possibilidade jurídica de sua decretação pela União nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios localizados em Território Federal (art. 34 da Constituição Federal), e de sua decretação pelos Estados-membros ou federados nos Municípios, conforme o molde insculpido no art. 35 da LEX FUDAMENTALIS”. Raul Machado Horta (1995, p. 348) também é nesse sentido, entendendo que a intervenção, como instrumento para restabelecer o equilíbrio federativo, faz parte da construção normativa do Estado Federal.

Já os requisitos necessários para que o Estado Federal se mantenha são: a) a rigidez da Constituição (o processo de modificação das normas constitucionais é mais solene do que o processo de alteração das demais normas), inclusive, que seja capaz de impedir qualquer alteração que possa abalar a forma federativa de Estado; e b) existência de um órgão constitucional responsável pelo controle de constitucionalidade das leis. (TEMER, 2001, pp. 61-64).

O ilustre constitucionalista (2001, p. 64) insiste no sentido de que os dois últimos elementos são dispensáveis para a caracterização da Federação, tornando-se, no entanto, indispensáveis para a persistência da forma federal de Estado.

Em síntese, podem ser elencadas como características comuns a todos os Estados federativos: (a) descentralização político-administrativa; (b) constituição rígida, no sentido de garantir a repartição de competências entre os entes federados; (c) inexistência do direito de secessão (possibilidade de Intervenção Federal); (d) soberania do Estado Federal; (e) auto-organização e autogoverno dos Estados-Membros; (f) órgão representativo dos Estados-Membros (no Brasil, o Senado Federal); (g) órgão de cúpula do Poder Judiciário (no Brasil, o STF). (LENZA, 2008, p. 247).

Sobre a prática federativa brasileira, José Celso de Mello Filho aduz que:

O federalismo brasileiro é de equilíbrio, pressupondo a absoluta igualdade político-jurídica entre as unidades federadas do mesmo nível. Inexiste, entre nós, o federalismo hegemônico, caracterizado pela supremacia de algumas unidades federadas sobre as outras, em função de seu maior grau de desenvolvimento econômico e social. O Brasil evoluiu, também, do **federalismo dualista** (C.F. de 1981: competências estanques entre as unidades federadas e ausência de colaboração mútua) para o **modelo cooperativo de federalismo** (a partir da C.F. de 1934), que legitima a colaboração recíproca entre as diversas unidades da Federação. (MELLO FILHO apud PINHO, 1993, p. 154). (destaques do autor).

Por último, necessário observar que, enquanto a formação da Federação nos EUA processou-se de fora para dentro (movimento centrípeto), com Estados soberanos cedendo parcela de sua soberania, no Brasil, tal fenômeno ocorreu do centro para fora (movimento centrífugo), com o Estado unitário centralizado, descentralizando-se. No primeiro caso, tem-se o federalismo por agregação e, no segundo caso, o federalismo por desagregação²¹. (LENZA, 2008, p. 247; TAVARES,

²¹ Cf. Raul Machado Horta (1995, p. 347): "A preferência do constituinte federal por determinada

2006, p. 943).

No que diz respeito à forma republicana de governo, Rui Barbosa (*apud* FERRARI, 1993, p. 54) afirma que o que a caracteriza “é a condição de que, coexistindo os três poderes do Estado, Legislativo, Executivo e Judiciário, os dois primeiros derivem de eleições populares”.

Ao tratar do assunto, José Afonso da Silva aduz que:

[...] a forma republicana implica a necessidade de legitimidade popular do Presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos Municipais (arts. 28, 29, I e II, e 77), a existência de assembleias e câmaras populares nas três órbitas de governos da República Federativa (arts. 27, 29, I, 44, 45 e 46), eleições periódicas por tempo limitado que se traduz na temporariedade dos mandados eletivos (arts. *cits.*) e, conseqüentemente, não vitaliciedade dos cargos políticos, prestação de contas da administração pública (arts. 30, III, 31, 34, VII, *d*, 35, II, e 70 a 75). (SILVA, 2008, pp. 103 e 104).

Para Vladimir de Oliveira da Silveira (2005, p. 215), a República é “incontestavelmente após o plebiscito previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, realizado em 1993, um princípio estruturante da ordem constitucional vigente no Brasil”. O autor explica em que consiste um princípio estruturante nos seguintes termos:

Os princípios fundamentais são aqueles que foram construídos historicamente e, progressivamente, introduzidos na consciência jurídica majoritária da humanidade. Na sua grande maioria, encontram-se recepcionados expressa, ou pelo menos implicitamente, nos textos constitucionais. Quando esses princípios são recepcionados por uma dada Constituição, tornam-se os seus princípios estruturantes. (SILVEIRA, 2005, p. 215).

O autor conclui afirmando que:

Observando-se o princípio republicano, por exemplo, podemos identificar que a forma federativa é uma das suas implicações lógicas, o que pode ser

concepção de Estado Federal e a atuação desses fatores extraconstitucionais irão conduzir, de forma convergente ou não, ao tipo real de organização federal em determinado momento histórico. Se a concepção do constituinte inclinar-se pelo fortalecimento do poder federal, teremos o *federalismo centrípeto*, que *George Scelle* chamou de federalismo por agregação ou associação; se, ao contrário, a concepção fixar-se na preservação do poder estadual, emergirá o *federalismo centrífugo* ou por *segregação*, consoante a terminologia do internacionalista francês. Pode ainda o constituinte federal modelar sua concepção federal pelo equilíbrio entre a União soberana e os Estados-Membros autônomos. A ênfase na supremacia da União fará predominar as relações de subordinação dentro do Estado Federal, enquanto a tônica no equilíbrio conduzirá a um razoável campo para o desenvolvimento das relações de cooperação, sem prejuízo do primado da União Federal nas questões de suas competências de Estado soberano.”.

facilmente evidenciado pelo teor dos arts. 1º, *caput*, 3º, IV e 18 da Constituição Federal de 1988, entre outros. Portanto, pode-se dizer que a Federação fecunda e materializa o conteúdo jurídico do princípio republicano. Nesse sentido, a doutrina tem classificado a forma federativa de Estado como um princípio constitucional geral. E, dentro desse paradigma, o teor dos arts. 29, 29-A e 30 da Constituição Federal de 1988, qual seja, o princípio da autonomia municipal, aumenta ainda mais a concretude do princípio republicano e, conseqüentemente, este último princípio classifica-se evidentemente como um princípio especial. (SILVEIRA, 2005, p. 216).

Com relação ao presidencialismo, José Afonso da Silva apresenta as seguintes características:

[...] (a) é típico das Repúblicas; (b) o Presidente da República exerce o Poder Executivo em toda a sua inteireza; acumula as funções de Chefe do Estado, Chefe do Governo e Chefe da Administração Pública; cumpre um mandato por tempo fixo; não depende da confiança do órgão do Poder Legislativo nem para a sua investidura, nem para o exercício do governo; (c) o órgão do Poder Legislativo (Congresso, Assembléia, Câmara) não é Parlamento; seus membros são eleitos por período fixo de mandato; não está sujeito à dissolução; (d) as relações entre ambos os poderes são mais rígidas, prevalecendo o princípio da divisão de poderes independentes e autônomos, embora possam ser harmônicos; (e) os Ministros de Estado são simples auxiliares do Presidente da República que os nomeia e exonera ao seu livre alvedrio (salvo injunções políticas) [...] (f) eventual plano de governo, mesmo quando aprovado por lei, depende exclusivamente da coordenação do Presidente da República, que o executará ou não, bem ou mal, sem dar satisfação jurídica a outro poder (a não ser em prestações de contas financeiras e orçamentárias anuais, *a posteriori*); e se o executa mal, ou mesmo não o executa, continuará Presidente da República e os Ministros continuarão Ministros enquanto de sua confiança. Só se deve ter como sistema presidencialista aquele que tenha tais características e mais a investidura democrática das autoridades governamentais políticas: Presidente e Parlamentares. [...]. (SILVA, 2008, pp. 505 e 506).

Sobre a democracia participativa ou semidireta, tem-se que esta combina a democracia representativa ou indireta²² com institutos de participação direta do povo nas funções do governo, como o referendo, o plebiscito, a ação popular e a iniciativa popular. (ALEXANDRINO, 2008, p. 258).

3.1.2 Soberania e autonomia

A soberania e a autonomia são dois elementos fundamentais para a compreensão da forma federativa de Estado, sendo necessário distingui-las e

²² Segundo José Afonso da Silva (2008, p. 136), democracia representativa “é aquela na qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente”.

precisar seus respectivos titulares.

A soberania, no entendimento de Celso Ribeiro Bastos, constitui:

[...] o atributo que se confere ao poder do Estado em virtude de ser ele juridicamente ilimitado. Um Estado não deve obediência jurídica a nenhum outro Estado. Isso o coloca, pois, numa posição de coordenação com os demais integrantes da cena internacional e de superioridade dentro do seu próprio território, daí ser possível dizer da soberania que é um poder que não encontra nenhum outro acima dele na arena internacional e nenhum outro que lhe esteja nem mesmo em igual nível na ordem interna. (BASTOS, 1999, p. 284).

Sobre a soberania, Darcy Azambuja ensina que:

O poder próprio do Estado apresenta um caráter de evidente supremacia sobre os indivíduos e as sociedades de indivíduos que formam sua população, e, além disso, é independente dos demais Estados. A esse poder peculiar ao Estado, a essa *potestade*, os escritores clássicos denominavam *summa potestas* ou soberania.

Mas o conceito de soberania é complexo, tem variado no tempo e no espaço, e merece ser analisado. E desde logo se torna evidente que a soberania não pode ser considerada como um característica essencial do poder do Estado, pois há Estados que não são soberanos, como, por exemplo, os Estados-membros de um Estado Federal. (AZAMBUJA, 1959, pp. 58 e 59). (destaques do autor).

Em seguida, analisa os seus aspectos interno e externo:

A soberania interna quer dizer que a autoridade do Estado, nas leis e ordens que edita para todos os indivíduos que habitam seu território e as sociedades formadas por esses indivíduos, predomina sem contraste, não pode ser limitada por nenhum outro poder. O termo soberania significa, portanto, que o poder do Estado é o mais alto existente dentro do Estado, é a *summa potestas*, a potestade.

A soberania externa significa que, nas relações recíprocas entre os Estados, não há subordinação nem dependência, e sim igualdade.

Esses dois aspectos não constituem soberanias; a soberania é uma só e se resume em que, do ponto de vista jurídico unicamente, é um poder independente em relação aos demais Estados e supremo dentro do próprio Estado. (AZAMBUJA, 1959, pp. 59 e 60).

Michel Temer entende a soberania como:

[...] fenômeno ligado à idéia de “poder”, de autoridade suprema. Daí a concepção Kelseniana segundo a qual ela é expressão da unidade de uma ordem. Esta ordem unificada é que se apresenta aos demais Estados. A estes importa, tão somente, a existência dessa ordem jurídica global. É esta a reconhecida, ou desconhecida, internacionalmente. Esta fisionomia externa do Estado é figurada pela soberania. Ela faz com que, no plano jurídico inexistam Estados maiores ou menores, fortes ou fracos, mais ou

menos importantes. Iguala-os a todos. Pois, em nível externo, não reconhece nenhum poder superior ao seu. [...]. (TEMER, 2001, p. 60).

Dalmo de Abreu Dallari (1994, p. 68) conceitua soberania, politicamente, como “o poder incontestável de querer coercitivamente e de fixar as competências” e, juridicamente, como “o poder de decidir em última instância sobre a atributividade das normas, vale dizer, sobre a eficácia do direito”.

Em seguida, apresenta uma terceira concepção de soberania:

Uma terceira posição, de fundamento culturalista, nem admite a noção exclusivamente política, em termos de mera força, nem concorda em que se possa reduzir a soberania à condição de fenômeno totalmente submetido ao direito, uma vez que os fenômenos do Estado são, indissoluvelmente, sociais, jurídicos e políticos.

Externando com muita precisão essa concepção, MIGUEL REALE prefere denominá-la de *política*, embora acentuando que sua superioridade sobre as demais consiste justamente na circunstância de que só ela compreende e integra os conceitos sociais, jurídico e político do poder. Formula então o conceito de soberania como o *poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência*. Assim, pois, a soberania jamais é a simples expressão de um poder de fato, embora não seja integralmente submetida ao direito, encontrando seus limites na exigência de jamais contrariar os fins éticos de convivência, compreendidos dentro da noção de bem comum. Dentro desses limites o poder soberano tem a faculdade de utilizar a coação para impor suas decisões. (DALLARI, 1994, p.68).

No mesmo sentido, Pinto Ferreira (1989, p. 411) entende a soberania como “o poder de decisão em última instância em matéria político-jurídica em geral e também no mundo sócio-econômico”.

O autor (1989, p. 415) acrescenta, ainda, que a CF/88 adotou a concepção democrática e jurídica da soberania, “na qual o poder soberano pertence ao povo através do Estado (a União), personificado em seus altos órgãos de autoridade”.

Dallari menciona, também, as características da soberania, destacadamente, a unidade, a indivisibilidade, a inalienabilidade e a imprescritibilidade:

[...] é uma porque não se admite num mesmo Estado a convivência de duas soberanias. Seja ela poder incontestável, ou poder de decisão em última instância sobre a atributividade das normas, é sempre poder superior a todos os demais que existam no Estado, não sendo concebível a convivência de mais de um poder superior no mesmo âmbito. É indivisível porque, além das razões que impõem sua unidade, ela se aplica à

universalidade dos fatos ocorridos no Estado, sendo inadmissível, por isso mesmo, a existência de várias partes separadas da mesma soberania. [...] A soberania é inalienável, pois aquele que a detém desaparece, se ficar sem ela, seja o povo, a nação, ou o Estado. Finalmente, é imprescritível porque jamais seria verdadeiramente superior se tivesse prazo certo de duração. Todo poder soberano aspira a existir permanentemente e só desaparece quando forçado por uma vontade superior. (DALLARI, 1994, p. 69).

Na doutrina estrangeira, citamos a lição de Raymond Carré de Malberg:

Tomada na sua acepção precisa, a palavra soberania designa, não um poder, mas uma qualidade, um certo modo de ser, um determinado grau de potência (*puissance*). A soberania é o caráter supremo de um poder: supremo, nisto que esse poder não admite qualquer outro, nem acima, nem em concorrência com ele. (MALBERG *apud* FERREIRA FILHO, 1991, p. 117).

Sobre a autonomia, Constantino Mortati aduz que:

No seu sentido etimológico (do grego: *autos* = si próprio, *nemein* = governar), quer dizer liberdade de determinação consentida a um sujeito, resultando no poder de dar a si mesmo a lei reguladora da própria conduta, ou, mais compreensivamente, o poder de prover ao atendimento dos próprios interesses e, portanto, de gozar e de dispor dos meios necessários para obter uma satisfação harmônica e coordenada dos referidos interesses. (MORTATI *apud* FERREIRA FILHO, 1991, p. 118).

Mencionado autor (*apud* FERREIRA FILHO, 1991, p. 118) define autonomia como “o poder de autodeterminação exercitável de modo independente dentro de limites traçados pela lei estatal superior”, afirmando, no entanto, que “no caso de que tal independência seja máxima, o termo vem a coincidir com o de soberania, e, de fato, assim foi entendido na origem”.

Nessa mesma ordem de idéias, Alaôr Café Alves (1981, p. 237) entende que a autonomia está implícita no conceito de soberania, pois um Estado não pode ser soberano sem ser autônomo, mas pode ser autônomo sem ser soberano. Dessa forma, um Estado soberano é absolutamente autônomo.

O citado autor (1981, p. 228) conceitua autonomia, do ponto de vista jurídico, como o poder jurídico de um sujeito de direito de se reger por leis próprias, por ele especificadas e editadas de conformidade com certos princípios, normas e matérias definidores, segundo o ordenamento jurídico, de um âmbito de competência determinado.

Celso Ribeiro Bastos entende que a autonomia seja:

[...] a margem de discricção de que uma pessoa goza para decidir sobre os seus negócios, mas sempre delimitada essa margem pelo próprio Direito. Daí porque se falar que os Estados-Membros são autônomos, ou que os Municípios são autônomos; ambos atuam dentro de um quadro ou de uma moldura jurídica definida pela Constituição Federal. Autonomia, pois, não é uma amplitude incondicionada ou ilimitada de atuação na ordem jurídica, mas, tão-somente, a disponibilidade sobre certas matérias, respeitados, sempre, princípios fixados na Constituição. (BASTOS, 1999, p. 284).

O autor arremata, diferenciando autonomia e soberania e identificando seus respectivos detentores:

Autonomia, destarte, é uma competência circunscrita pelo direito, enquanto a soberania não encontra qualquer espécie de limitação jurídica. O Estado federal é soberano do ponto de vista do direito internacional ao passo que os diversos Estados-Membros são autônomos do ponto de vista do direito interno. Eles gozam, como visto, de uma ampla margem de autonomia dentro das competências que lhes são fixadas pela Constituição Federal. (BASTOS, 1999, p. 284).

No contraponto das aludidas expressões, Antônio Sampaio Dória escreveu:

Enquanto a soberania se esbarra com horizontes que ela só a si mesma traça, a autonomia se exerce entre muralhas intransponíveis, e estas muralhas não se geram na sua vontade. É um poder maior que o seu, quem lhas impõe. Não é, por isso, um poder supremo como a soberania, mas um poder subordinado. Não se origina de si mesma, mas decorre de um poder supremo como a soberania. É o poder de autodeterminação, dentro em barreiras que não determina.

Retire-se da autonomia a idéia de autodeterminação, ou governo próprio em competência própria, mas que lhe fixam e nada mais lhe sobrará. São os seus dois elementos essenciais irreduzíveis: as raia invioláveis em que lhe circunscrevem a ação, e o poder de agir livremente dentro destas raia. (DÓRIA, 1928, p. 421).

Nesse sentido, Gilmar Ferreira Mendes (2009, p. 848) define a soberania como “o poder de autodeterminação plena, não condicionada a nenhum outro poder, externo ou interno” e a autonomia como a “capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano”.

Observa-se que a soberania, ao igualar os Estados, fazendo com que um não seja superior ao outro, torna irrelevante, no plano internacional, saber se o Estado é unitário ou federal, pois o que importa é a unidade estatal. Já com relação à autonomia, é de grande importância referida distinção. É que a autonomia é uma

conseqüência natural da descentralização política, que corresponde a vários domínios integrantes da ordem estatal que, reunidos, formam a unidade. Dessa forma, a autonomia só é encontrada onde tiver sede a descentralização política, que é essencial para a existência do Estado Federal. Pode-se dizer, portanto, que a autonomia é elemento indispensável para a configuração do Estado Federal. (BARROSO, 1982, p. 22; HORTA, 1995, p. 423; TEMER, 2001, p. 61).

No Estado Federal brasileiro, a República Federativa do Brasil é a única titular da soberania (poder supremo de autodeterminação), sendo representada externamente pelos órgãos da União. Já a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são titulares da autonomia, entendida como a capacidade de autodeterminação dentro dos limites traçados pela Constituição Federal. (BASTOS, 1988, pp. 52 e 53; SILVA, 2008, p. 100).

3.1.3 Origem da autonomia municipal

Conforme Antônio Carlos Otoni Soares, a autonomia municipal teve origem em Roma, sendo concedida aos povos vencidos para mantê-los sob o seu domínio de forma pacífica. Assim, expressa que:

[...] a autonomia municipal foi criação do espírito prático dos romanos, como fim de manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos. A partir da conquista, a antiga cidade-Estado sofria uma **capitis deminutio**, um rebaixamento na sua organização e na sua importância política. Antes era um Estado gozando de soberania plena dentro dos limites sagrados do seu território [...]. Com a conquista romana, aquela comunidade soberana transformava-se numa simples miniatura do Estado, para que, dessa forma, fosse possível a formação de um macro-Estado, do continente-Estado, do Império Romano. (SOARES, 1986, p. 62). (destaque do autor).

Adotando entendimento contrário à origem romana da autonomia municipal, Paulo Bonavides posiciona-se no sentido de que esta foi criação dos franceses, ao dizer:

Foram os franceses que sabidamente distinguiram duas espécies de funções, direitos ou competências dos municípios, fazendo nascer o célere e vetusto princípio da autonomia municipal: aquelas funções que os municípios possuem ou exercem em caráter próprio, e se referem a interesses exclusivamente comunitários; e as demais, que lhe são delegadas pelo interesse geral, fixadas por lei, e exercidas, como disse Carré de Malberg, na qualidade de mandatário do Estado. (BONAVIDES, 2005, p. 349).

3.2 DEFINIÇÃO

Conforme Hely Lopes Meirelles (2006, p. 90), a autonomia municipal é uma prerrogativa política outorgada pela Constituição Federal aos Municípios para compor seu governo e prover sua administração no que concerne ao seu interesse local.

Acrescenta, ainda, que a autonomia municipal não é um poder originário, aduzindo que:

[...]. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros, o Distrito Federal como os Municípios têm sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito público subjetivo de organizar seu governo e prover sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um *minimum* de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro. Pode, entretanto, o Estado-membro delegar atribuições que ampliem as franquias municipais, além das estabelecidas na Constituição da República, desde que não se despoje de poderes que lhe são privativos, por se referirem a interesses regionais e não locais. (MEIRELLES, 2006, p. 91).

E observa que:

No âmbito municipal, há a distinguir, pois, duas ordens de atribuições, que entendem com sua autonomia: uma de origem constitucional federal, e que representa o *direito mínimo* do Município em relação ao Estado-membro e à própria União; outra de concessão estadual, e que representa o *direito máximo* do Município em relação ao Estado-membro a que pertence. Quanto às primeiras, são imutáveis e irredutíveis por qualquer lei ou poder; as segundas poderão ser reduzidas ou retiradas pelo Estado-membro, por lei idêntica à que as delegou ao Município. (MEIRELLES, 2006, p. 91).

No mesmo sentido, Meirelles Teixeira (apud MEIRELLES, 2006, pp. 91 e 92), entende que as atribuições mínimas do Município, elevadas a princípios constitucionais asseguradores de sua autonomia, constituem “um verdadeiro direito público subjetivo, oponível ao próprio Estado (União), sendo inconstitucionais as leis que, de qualquer modo, o atingirem em sua essência”²³.

²³ Wolgran Junqueira Ferreira (1995, p. 60) também entende que os princípios estabelecidos na Constituição Federal e que garantem a autonomia municipal são “oponíveis inclusive contra a União, ou contra qualquer Estado federado que, através de uma lei ou de qualquer diploma jurídico venha tentar invadir a área delimitada constitucionalmente em favor do Município”.

Roque Antônio Carrazza define autonomia municipal como:

[...] a faculdade que a pessoa política Município tem de, dentro do círculo de competência pré-traçado pela Constituição, organizar, sem interferências, seu governo e estabelecer, *sponte propria*, suas normas jurídicas (João Mangabeira). Este último aspecto (competência para legislar) ganha particular relevo, para que bem se caracterize a autonomia jurídica do Município. (CARRAZZA, 2005, pp. 161 e 162).

Para Vladimir Oliveira da Silveira, a autonomia municipal:

[...] é princípio constitucional especial, ou seja, é irradiação clara do princípio republicano (estruturante) e do federativo (constitucional geral). Nesse sentido, objetiva dar mais concretude aos referidos princípios, trazendo coesão e unidade ao sistema constitucional. (SILVEIRA, 2005, p. 223).

Por último, importante citarmos a valiosa lição de Paulo Bonavides, no sentido de que:

Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988, a qual impõe aos aplicadores de princípios e regras constitucionais uma visão hermenêutica muito mais larga tocante à defesa e sustentação daquela garantia. (BONAVIDES, 2005, p. 347).

3.3 A AUTONOMIA MUNICIPAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A autonomia municipal está assegurada basicamente nos arts. 29 e 30 da CF/88. Segundo José Afonso da Silva (2008, p. 640), “as constituições até agora outorgavam aos Municípios somente governo próprio e a competência exclusiva, que correspondem ao mínimo para que uma entidade territorial tenha autonomia constitucional”.

A CF/88 inovou, ao conceder aos Municípios a capacidade de auto-organização, além de tornar plena sua capacidade de autogoverno (não há mais qualquer hipótese de prefeito nomeado) e de ampliar suas competências exclusivas. (SILVA, 2008, p. 640).

Ressalte-se, também, que a atual Constituição colocou a autonomia municipal no catálogo dos princípios constitucionais sensíveis, autorizando, inclusive, a intervenção federal, para mantê-la ou restaurá-la, quando postergada

pelo Estado-membro (art. 34, VII, c, CF/88). (MEIRELLES, 2006, p. 93).

Ao falar da autonomia municipal no sistema constitucional anterior, José Afonso da Silva aduz que:

[...]. Antes, o reconhecimento da autonomia municipal tinha um sentido remissivo. Quer dizer, a Constituição remetia aos Estados o poder de criar e organizar os seus Municípios. O dito sentido remissivo consistia em determinar aos Estados que, ao organizarem seus Municípios, lhes assegurassem a autonomia, mas apenas quanto às capacidades de auto-administração, autolegislação e autogoverno. Ao fazê-lo, os Estados haviam de respeitar a autonomia assegurada na Constituição Federal em termos genéricos relativos ao peculiar interesse local. (SILVA, 2008, p. 641).

Em seguida, explica a diferença do regime constitucional anterior em relação ao atual, no que diz respeito à outorga da autonomia municipal:

[...] as normas constitucionais anteriores sobre ela se dirigiam aos Estados-membros, porque estes é que deveriam organizá-los, assegurando-a, mas, aí, se reservavam a eles poderes sobre os Municípios, que agora já não têm: o poder de organizá-los, de definir suas competências, a estrutura e competência do governo local e os respectivos limites. Agora não, as normas constitucionais instituidoras da autonomia dirigem-se diretamente aos Municípios, a partir da Constituição Federal, que lhes dá o poder de auto-organização e o conteúdo básico de suas leis orgânicas e de suas competências exclusivas, comuns e suplementares (arts. 23, 29, 30 e 182).

Isso significa que a ingerência dos Estados nos assuntos municipais ficou limitada aos aspectos estritamente indicados na Constituição Federal, como, por exemplo, os referentes à criação, incorporação, fusão e ao desmembramento de Municípios (art. 18, § 4º) e à intervenção (arts. 35 e 36). (SILVA, 2008, pp. 641 e 642).

Adotamos o entendimento do supracitado autor (2008, p. 641), no sentido de que a autonomia municipal, de acordo com a vigente Constituição, assenta-se nas capacidades de auto-organização, autogoverno, auto-administração e autolegislação (ou capacidade normativa própria):

a) auto-organização: o Município elabora sua própria Lei Orgânica (art.29, CF/88).

b) autogoverno: o Município possui a capacidade de eleger seu Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores às respectivas Câmaras Municipais, sem ingerência da União e do estado.

c) autolegislação: consiste na elaboração de suas próprias leis pela Câmara Municipal.

d) auto-administração: o Município possui administração própria para prestar e manter os serviços de interesse local.

Por fim, mencionado autor observa que:

Nessas quatro capacidades, encontram-se caracterizadas a autonomia política (capacidades de auto-organização e de autogoverno), a autonomia normativa (capacidade de fazer leis próprias sobre matérias de sua competência), a autonomia administrativa (administração própria e organização dos serviços locais) e a autonomia financeira (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da auto-administração). (SILVA, 2008, p. 641).

Tratar-se-á, a seguir, das referidas autonomias política, normativa, administrativa e financeira.

3.3.1 Autonomia política

A autonomia política compreende as capacidades de auto-organização e autogoverno, sendo a primeira uma inovação da Constituição Federal de 1988.

3.3.1.1 Auto-organização

Na vigência da Constituição de 1967 e de sua Emenda Constitucional nº 01/69, a maior parte da doutrina²⁴ interpretava o art. 15²⁵ da referida Carta Magna, no sentido de que a organização municipal deveria ser fornecida por lei estadual²⁶, uma vez que os Municípios eram seres intra-estaduais²⁷. O Município só tinha competência para ditar sua organização administrativa, sendo incompetente para editar sua organização política. (TEMER, 2001, p. 107).

Contudo, outra parte da doutrina, já nessa época, sustentava tese oposta.

²⁴ Como exemplo de posicionamento favorável à elaboração pelo Estado de uma norma genérica, intitulada Lei Orgânica dos Municípios, que deveria ser obedecida pelos seus Municípios, Diomar Ackel Filho (1988, p. 40) cita Hely Lopes Meirelles, que sustentava ser esse regime mais vantajoso por várias razões, especialmente pela sua maior aceitação pelos Estados do Brasil.

²⁵ Art. 15 - A criação de Municípios, bem como sua divisão em distritos, dependerá de lei estadual. A organização municipal poderá variar, tendo-se em vista as peculiaridades locais.

²⁶ Cite-se, como exemplo, o Decreto-Lei 9, de 31.12.69, que era a “Lei Orgânica dos Municípios” no Estado de São Paulo.

²⁷ Michel Temer (2001, p. 107) entendendo que os Municípios, na Federação Brasileira, não são, necessariamente, seres intra-estaduais, aduz que: “Os Territórios Federais, pessoas administrativas, são divididas em Municípios. Estes recebem seu ‘ser’, suas características, diretamente da Constituição Federal”.

Dalmo de Abreu Dallari afirmava que:

[...] é uma exorbitância dos Estados a elaboração de leis orgânicas municipais. Na verdade, a Constituição não deu competência aos Estados para organizar os Municípios. Ela deu aos Municípios competências para se organizarem. E mais: esta afirmação, muito clara, de que a organização municipal será 'variável segundo as peculiaridades locais', parece afastar definitivamente a hipótese de uma lei estadual que estabeleça uma organização-padrão para todos os Municípios do Estado, nem seria possível que oferecesse 571 padrões de organização municipal, para que, em cada caso, se considerassem as peculiaridades locais. (DALLARI *apud* TEMER, 2001, pp. 107 e 108).

Nos mesmo sentido, Ataliba Nogueira escreveu:

É errada, mesmo em face do direito constitucional vigente no Brasil, a atribuição que se arroga aos Estados federados de organizar os Municípios, seja por meio de dispositivos na Constituição estadual, como no Rio Grande do Sul, seja (pior ainda) pelas chamadas leis orgânicas, que não passam de leis ordinárias, inconstitucionais (Constituição de 1967, art. 15). (NOGUEIRA *apud* TEMER, 2001, p. 108).

Michel Temer (2001, p. 108) entende que esta última posição era a mais adequada ao sistema vigente na época. Para ele, a expressão "organização municipal, variável segundo as peculiaridades locais" do parágrafo único²⁸ do art. 14, da EC nº 01/69, referia-se à organização política²⁹, e não à organização administrativa³⁰, constante do inciso II³¹ do art. 15, especialmente da letra *b*, da referida emenda.

²⁸ Art. 14, parágrafo único - A organização municipal, variável segundo as peculiaridades locais, a criação de municípios e a respectiva divisão em distritos dependerão de lei.

²⁹ Segundo Michel Temer (2001, p. 107), a organização política "é a que diz respeito à constituição dos poderes municipais, às funções do prefeito e vice-prefeito e vereadores, bem como à organização da Câmara dos Vereadores, ao número de suas sessões, ao desenvolvimento delas etc."

³⁰ Conforme Michel Temer (2001, p. 107), a organização administrativa "toca aos serviços públicos locais, à organização da administração municipal, aos servidores do Município, aos serviços, à sua organização interna, enfim."

³¹ Art. 15. A autonomia municipal será assegurada:

.....
 II - pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; e

b) à organização dos serviços públicos locais.

Mencionado autor (2001, p. 109) explica que o supracitado parágrafo único do art. 14, da EC nº 01/69 usava a palavra lei, referindo-se ora à municipal, ora à estadual, ora à federal. Dessa forma, a criação de Municípios era de competência da lei estadual, ou da federal, no caso de Município localizado em Território Federal. No entanto, a organização do Município e a criação dos distritos eram de competência da lei municipal.

Em seguida, aduz que:

Com efeito, dizia a Constituição de 1967, a organização municipal é “variável segundo as peculiaridades locais”. Só o Município seria capaz de avaliar tais peculiaridades. Ainda mais. A organização política ditada por lei estadual vulnerava, precisamente, o parágrafo único do art. 14, porque, ao invés de conferir “variabilidade” de acordo com as particularidades locais, “uniformizava”, “parificava” aquela organização, conferindo uma única a todos os Municípios. [...]. Não observava, em conseqüência, o imperativo constitucional que autorizava – e até determinava – a desuniformização, a desparificação, a dessemelhança, a desigualdade, sempre que as condições fossem diversas entre os Municípios. (TEMER, 2001, p. 109).

O autor (2001, p. 109) justifica sua interpretação, citando o exemplo dos Municípios do Rio Grande do Sul, que editavam suas leis orgânicas, sem nunca ter se cogitado na declaração de sua inconstitucionalidade, explicando que:

Não se invoque o argumento segundo o qual, no caso do Rio Grande do Sul, a Constituição estadual conferia essa competência aos Municípios. A Constituição estadual não podia dar aquilo que a Federal proibiu. Assim, de duas, uma: ou a Constituição Federal atribuía essa competência ao Município ou, então, a negava. Se atribuía, a Constituição sul-rio-grandense não teria feito mais do que entregar o que a Carta Magna já entregara ao Município.

Caso contrário, a Constituição estadual não poderia dispor nesse sentido, porque contrariaria o Texto Federal. Não há, relativamente ao parágrafo único do art. 14, duas interpretações possíveis. Só uma era a correta. Ao nosso parecer, era adequada aquela que conferia aos Municípios a competência para editar suas leis orgânicas. (TEMER, 2001, p. 109).

Essa controvérsia doutrinária sobre a possibilidade de o Município promover sua auto-organização foi encerrada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que concedeu expressamente aos Municípios a referida capacidade, mediante a elaboração de suas próprias Leis Orgânicas (art. 29, CF/88).

Wolgran Junqueira Ferreira, manifestando-se contrário à outorga de auto-organização aos Municípios, escreveu que:

A mudança que se implantou desconhecia a realidade cultural brasileira. Se, de um lado, entendem alguns juristas que não se pode oferecer um padrão único para uma diversidade de municípios, de outro lado, é sabido que a grande maioria deles, como foi o caso do Estado de São Paulo, adquiriram *modelos* elaborados nos gabinetes dos “entendidos” e por preço alto.

Mas de uma forma ou de outra, os Municípios acabaram por ter capacidade de se auto-organizarem. Provavelmente, e fazemos votos para que tal não aconteça, no futuro próximo, já após a revisão constitucional de 93/94, os vereadores das futuras Câmaras tenham condições de elaborar bem, não só as modificações em suas leis orgânicas, como as leis ordinárias de seus municípios. (FERREIRA, 1995, p. 62).

Diomar Ackel (1988, p. 40) ensina que antes da atual Carta Magna, havia dois sistemas: “ou as disposições legais atinentes ao Município e seu funcionamento eram editadas pelo Estado, com caráter uniforme (leis orgânicas), ou eram elaboradas pelos próprios Municípios”. Acrescenta, ainda, que a Constituição de 1988 optou por esse último sistema, o das Cartas Próprias, explicando-o nos seguintes termos:

O outro sistema de organização das atividades do Município é o das Cartas Próprias, inspirado no *Home Ruler Charter* do Direito americano, pelo qual há uma auto-organização. Ou seja, é o Município que elabora sua própria lei, estabelecendo a disciplina para todas as matérias inseridas em sua competência predominante ou relativa. Dentro dos parâmetros traçados pela Constituição Federal e estadual e, igualmente pela lei complementar, o Município, por lei específica, decide o que lhe convém. As disposições atinentes ao exercício da competência municipal, procedimento legislativo, atribuições do prefeito e da Câmara, planejamento municipal, obras e serviços, tributos e outras tantas matérias ficam ao alvedrio discricionário do Legislativo local, que funciona tal qual uma constituinte a nível de Município. (ACKEL FILHO, 1988, p. 40). (destaque do autor).

Conforme assevera o supracitado autor (1988, p. 41), a Carta própria é “tal qual uma Constituição do Município. Incorporados os preceitos obrigatórios previstos nas Leis Maiores do Estado e da União, o mais fica a mercê da disciplinação local”.

O art. 29 da CF/88 conferiu ao Município a capacidade de auto-organização, determinando que fossem observados “os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos [...]”. Sobre a referida norma, Diomar Ackel Filho comenta:

Para que não suceda o risco de a multifária legislação conseqüente estabelecer disparidades desvirtuadoras da natureza e das atividades básicas do Município, cuidou o constituinte federal de estabelecer preceitos fundamentais que deverão constar obrigatoriamente das leis orgânicas municipais. Do mesmo modo, as Constituições estaduais farão constar

outros tantos dispositivos que, também, serão de figuração compulsória nas Cartas municipais. (ACKEL FILHO, 1988, p. 41).

O exercício dessa capacidade de auto-organização compete à Câmara Municipal, conforme o parágrafo único do art. 11 do ADCT, que estabelece: “Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e Estadual”.

Complementando o citado dispositivo, o *caput* do art. 29 da CF/88 estatui que a lei orgânica deverá ser votada em dois turnos, com o interstício mínimo de 10 dias, e aprovada por dois terços da Câmara Municipal, que a promulgará.

Sobre o referido preceito, Diomar Ackel Filho afirma que:

A exigência de procedimento especial de aprovação, com quórum qualificado, justifica-se, certamente, pela magnitude da obra legislativa a editar, que não pode ser prejudicada por dissonâncias político-partidárias, devendo ser expressão da maioria qualificada (dois-terços) da Câmara. Certo, por conseguinte, que haverá necessidade de consenso amplamente majoritário sobre todas as questões, sem o qual não se viabilizará a lei orgânica própria. Esse consenso implicará convergência de tendências, permitindo uniformização de idéias em torno do que deve ser ideal para cada Município. (ACKEL FILHO, 1988, p. 41).

A partir da análise do parágrafo único do art. 11 do ADCT e do *caput* do art. 29 da CF/88, infere-se que a Lei Orgânica é votada e promulgada pela Câmara Municipal, independente de sanção e veto do Prefeito. Portanto, o Poder Executivo não participa de sua elaboração. O Executivo apenas poderá propor emendas à Lei Orgânica. (CASTRO, 1996, p. 66).

3.3.1.2 Autogoverno

A capacidade de autogoverno consiste na eletividade do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores (art. 29, CF/88).

Ao tratar do assunto, Hely Lopes Meirelles expressa que:

Desde que a Constituição pretendeu garantir o *self-government* – vale dizer, o governo local próprio –, tornou-se uma imposição lógica a escolha, pelos eleitores locais, dos seus representantes no Executivo e no Legislativo Municipal. Isto porque – como bem definiu João Mendes Júnior – a autonomia é a “direção própria daquilo que lhe é próprio”. E a direção própria começa, para o Município, na escolha de seus dirigentes. (MEIRELLES, 2006, p. 94).

A CF/88 tornou plena a capacidade de autogoverno, não prevendo mais qualquer hipótese de nomeação de prefeito.

O Município, no ato de organizar seus órgãos e poderes, deve observância aos preceitos contidos no art. 29 da CF/88, a respeito dos quais será tecido um breve comentário.

De acordo com o inciso I, o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores são eleitos para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País. Sobre esse dispositivo, Diomar Ackel Filho aduz que:

[...] é da tradição republicana brasileira a realização de eleições gerais quando se cuida do mesmo cargo. Essas eleições não poderiam ser realizadas em alguns Municípios em determinada data e noutros em outra. Nem o mandato do prefeito e dos vereadores poderia ser de quatro anos em certo Município e de dois em outro. Isso criaria situações insustentáveis, geradoras de inúmeros problemas, conturbando a relativa uniformidade da integração dos Municípios no contexto geral do Estado. Não obstante, também suscitaria danos à economia, finanças e à própria ordem exigida para o desenvolvimento nacional. Não deixaria de representar violação à regra jurídica da igualdade, prevista na Constituição. Não pode haver, pois, tratamento diferenciado, impondo-se a igualdade de todos os Municípios no tocante à data das eleições e ao tempo de duração do mandato de seus prefeitos e vereadores. (ACKEL FILHO, 1988, p. 42).

Os incisos II³² e III³³ do art. 29 tratam da eleição e posse do Prefeito e Vice-Prefeito.

O inciso IV dispõe sobre o número de Vereadores que comporão a Câmara Municipal, determinando o limite máximo.

O inciso V³⁴ trata dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais. De acordo com o STF (RE nº 204.889/SP), essa norma é auto-aplicável, sendo o subsídio do prefeito fixado pela Câmara Municipal até o final da legislatura

³² Art. 29, II – eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores.

³³ Art. 29, III – posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição.

³⁴ Art. 29, V – subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

para vigorar na subsequente. Já os incisos VI³⁵ e VII³⁶ tratam da remuneração dos Vereadores.

O inciso VIII assegura a inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município³⁷. Este dispositivo versa sobre a imunidade material que, segundo Alexandre de Moraes (2007, pp. 420-424), consiste na subtração da responsabilidade penal, civil (responsabilização por perdas e danos), disciplinar e política do parlamentar por atos (opiniões, palavras e votos) praticados no exercício de suas funções e sobre matéria parlamentar, uma vez que se trata de uma “cláusula de irresponsabilidade geral de Direito Constitucional material”.

O autor acrescenta que:

[...] a imunidade material possui eficácia temporal permanente ou absoluta, de caráter perpétuo, pois pressupondo a inexistência da infração penal ou ilícito civil, mesmo após o fim de sua legislatura, o parlamentar não poderá ser investigado, incriminado ou responsabilizado. (MORAES, 2007, p. 424).

Ademais, manteve-se a tradição de nosso direito constitucional, não havendo previsão de imunidades formais³⁸ aos vereadores. (MORAES, 2007, p. 270).

³⁵ Art. 29, VI – o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos [...].

³⁶ Art. 29, VII – o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município.

³⁷ “O texto da atual Constituição, relativamente aos Vereadores, refere à inviolabilidade no exercício do mandato e na circunscrição do Município. Há necessidade, portanto, de se verificar a existência do nexo entre o mandato e as manifestações que ele faça na Câmara Municipal, ou fora dela, observados os limites do Município”. (STF, HC 81730, Relator(a): Min. NELSON JOBIM, Segunda Turma, julgado em 18/06/2002, DJ 01-08-2003 PP-00140 EMENT VOL-02117-42 PP-09011).

“Essa garantia constitucional qualifica-se como condição e instrumento de independência do Poder Legislativo local, eis que projeta, no plano do direito penal, um círculo de proteção destinado a tutelar a atuação institucional dos membros integrantes da Câmara Municipal. A proteção constitucional inscrita no art. 29, VIII, da Carta Política estende-se - observados os limites da circunscrição territorial do Município - aos atos do Vereador praticados *ratione officii*, qualquer que tenha sido o local de sua manifestação (dentro ou fora do recinto da Câmara Municipal)”. (STF, HC 74201, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Primeira Turma, julgado em 12/11/1996, DJ 13-12-1996 PP-50164 EMENT VOL-01854-04 PP-00745 RTJ VOL-00169-03 PP-00969).

³⁸ Segundo Alexandre de Moraes (2007, p. 424), a imunidade formal é “o instituto que garante ao parlamentar a impossibilidade de ser ou permanecer preso, ou ainda, a possibilidade de sustação do andamento da ação penal por crimes praticados após a diplomação”.

O art. 22, I, CF/88 conferiu privativamente à União, a competência para legislar sobre direito penal e processual penal, entre outros, o que impossibilita aos Estados e Municípios a criação de imunidades formais em relação a vereadores, e tampouco a ampliação da imunidade material prevista na Carta Magna, sem que seja ofendido o princípio da competência legislativa reservada à União. (MORAES, 2007, p. 271).

Contudo, tem-se entendido que, conforme o art. 125, §1º, CF/88³⁹, poderão as Constituições estaduais determinar que é do Tribunal de Justiça a competência para processar e julgar os vereadores nas infrações penais comuns, se assim o legislador estadual preferir. (MORAES, 2007, p. 271).

Ressalte-se que em relação aos crimes dolosos contra a vida, o STF (Informativo 208) já decidiu pela impossibilidade de julgamento dos Vereadores por outro órgão, como o TJ, quando não houver expressa previsão da exceção na CF/88, não se aplicando, portanto, a regra decorrente da interpretação do art. 125, §1º, da CF/88. Dessa forma, nas hipóteses de crimes dolosos contra a vida, os Vereadores serão julgados pelo Tribunal do Júri⁴⁰. (LENZA, 2008, pp. 427 e 428).

Em se tratando de crimes de responsabilidade (infração político-administrativa), a competência é da Câmara Municipal. (LENZA, 2008, p. 428).

Com relação aos crimes comuns (exceto dolosos contra a vida) e de responsabilidade (de natureza criminal), há decisão do STF (HC 74.125/PI) admitindo o julgamento pelo TJ, desde que haja expressa previsão na Constituição Estadual. No entanto, há decisões contrárias no STJ (HC 11.939/RJ; HC 11.749/PI), no sentido de ser privativa da União a competência para legislar sobre processo penal. (LENZA, 2008 p. 428).

O inciso IX trata das proibições e incompatibilidades dos Vereadores, no exercício do mandato, similares, no que couber, ao disposto na Constituição Federal

³⁹ Art. 125, § 1º - A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

⁴⁰ Nesse sentido, a Súmula 721 do STF estabelece que “a competência constitucional do Tribunal do Júri prevalece sobre o foro por prerrogativa de função estabelecido exclusivamente pela Constituição estadual”.

para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembléia Legislativa.

O inciso X fixou que o julgamento do Prefeito deve ser perante o Tribunal de Justiça do Estado. Este dispositivo trata do foro privilegiado que, segundo Nelson Nery Costa (2006, p. 130), é uma competência *ratione personae*, estabelecida pela função que a pessoa exerce e que procura amparar a dignidade e eminência do cargo. Dessa forma, cessado o exercício do mandato, tem-se o envolvimento, no caso, de cidadão que se submete às normas gerais (STF, HC 88536⁴¹/GO).

O Prefeito, como as demais autoridades públicas, pode cometer tanto crime comum como de responsabilidade.

Quanto aos crimes comuns, tem-se que, regra geral, a competência para processo e julgamento dos Prefeitos é do Tribunal de Justiça, tanto pelo Plenário, como por órgão fracionário, ou mesmo pelo Órgão Especial, sendo a competência fixada internamente, pelo Regimento Interno do Tribunal. (LENZA, 2008, p. 425).

Conforme aduz Pedro Lenza (2008, pp. 425 e 426), o Tribunal de Justiça será competente, por exemplo, para julgar os Prefeitos, caso pratiquem:

a) crimes dolosos contra a vida – nesse caso, afasta-se a regra do art. 5º, XXXVIII, CF/88, pois a regra do art. 29, X, CF/88 é mais específica;

b) crimes funcionais descritos no Código Penal, nos arts. 150, §2º; 300; 301; 312 a 326; 359-A a 359-H;

c) abuso de autoridade (Lei nº 4.898/65);

d) crimes em detrimento de bens, serviços ou interesses do Município. Por exemplo, o desvio de verba federal repassada ao Município, ainda que oriunda de entidade federal, uma vez que se incorporou ao patrimônio da Municipalidade, ou o desvio de verbas federais repassadas ao Município em razão de convênio firmado com a União, pois os valores passarão a integrar o patrimônio e receitas do

⁴¹ COMPETÊNCIA - AÇÃO PENAL - EX-PREFEITO - PRERROGATIVA DE FORO. A prerrogativa de foro, prevista em norma a encerrar direito estrito, visa a beneficiar não a pessoa, mas o cargo ocupado. Cessado o exercício, tem-se o envolvimento, no caso, de cidadão que se submete às normas gerais. (HC 88536, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 25/09/2007, DJe-026 DIVULG 14-02-2008 PUBLIC 15-02-2008 DJ 15-02-2008 EMENT VOL-02307-03 PP-00540 RTJ VOL-00204-01 PP-00303).

Município, sendo este o sujeito passivo do ilícito (Súmula 133⁴² do extinto Tribunal Federal de Recursos - TFR e Súmula 209⁴³ do STJ).

Entretanto, cumpre observar o teor da Súmula 702 do STF, segundo a qual: “a competência do Tribunal de Justiça para julgar prefeitos restringe-se aos crimes de competência da justiça comum estadual; nos demais casos, a competência originária caberá ao respectivo tribunal de segundo grau”.

Logo, excepcionalmente, o TRF será competente para processo e julgamento de Prefeito se este cometer:

a) crime federal (art. 109, IV⁴⁴, CF/88);

b) desvio de verba sujeita à prestação de contas perante órgão federal (Súmula 208 do STJ).

Seguindo tal raciocínio, em caso de crime eleitoral, o julgamento será, originariamente, perante o TRE (STJ, CC 2.850⁴⁵/AM).

Portanto, a partir da vigente Constituição, a 2ª instância é o juízo natural para o processo e julgamento das infrações penais cometidas pelo prefeito municipal. (MORAES, 2007, p.267).

Ressalte-se, contudo, que não é possível interpretar de forma ampliativa a regra de foro privilegiado, de modo a abranger outras modalidades de ação de

⁴² A Súmula 133 do extinto TFR estabelece que “compete à Justiça Comum Estadual processar e julgar prefeito municipal acusado de desvio de verba recebida em razão de convenio firmado com a União Federal”.

⁴³ A Súmula 209 do STJ prescreve que “compete à Justiça Estadual processar e julgar prefeito por desvio de verba transferida e incorporada ao patrimônio municipal”.

⁴⁴ De acordo com o art. 109, IV, da CF/88, compete à Justiça Federal processar e julgar “os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral”.

⁴⁵ CONSTITUCIONAL. CONFLITO DE COMPETENCIAS. PREFEITO MUNICIPAL. CRIME ELEITORAL. INTELIGENCIA DO ART. 29, VIII, DA CONSTITUIÇÃO. COMPETENCIA DA JUSTIÇA ESPECIALIZADA. I - O PREFEITO QUE COMETE CRIME ELEITORAL TEM FORO PRIVILEGIADO NA JUSTIÇA ELEITORAL E NÃO NA JUSTIÇA COMUM ESTADUAL. O ART. 29, VIII, DA CONSTITUIÇÃO, A EVIDENCIA, DA O TRIBUNAL DE JUSTIÇA COMO JUIZO NATURAL DO PREFEITO QUANDO SE TRATAR DE COMUM. SE SE TRATAR DE CRIME ELEITORAL, SEU FORO CONTINUA PRIVILEGIADO, MAS NA JUSTIÇA ELEITORAL, UMA VEZ QUE SERA PROCESSADO E JULGADO PELO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. II - COMPETENCIA DO JUIZO SUSCITADO (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL). (CC 2850/AM, Rel. Ministro ADHEMAR MACIEL, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 03/12/1992, DJ 09/08/1993 p. 15222).

natureza cível, como a ação popular (Lei nº 4.717/65) e a ação civil pública (Lei nº 7.347/85). (LENZA, 2008, p. 426).

No tocante à ação de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92) proposta em face de Prefeito Municipal, a competência para julgamento será do juízo de 1º grau, por ausência de previsão legal específica.

Acrescente-se que a cessação do mandato eletivo, no curso do processo de ação de improbidade administrativa, implica perda automática da chamada prerrogativa de foro e deslocamento da causa ao juízo de primeiro grau, ainda que o fato que deu causa à demanda haja ocorrido durante o exercício da função pública.

Entretanto, a Lei nº 10.628/2002, alterando a redação do art. 84 do Código de Processo Penal, estendeu a competência do Tribunal de Justiça para julgar as ações de improbidade administrativa ajuizadas contra os gestores municipais. Estabeleceu-se que essa competência especial deveria prevalecer ainda que o inquérito ou a ação judicial fossem iniciados após o término do exercício da função pública, criando regra de perpetuação da jurisdição nos moldes da prevista na Súmula 394⁴⁶ do STF, à época já cancelada. (LENZA, 2008, pp. 427-429).

Referidas alterações legislativas foram declaradas inconstitucionais pelo STF, no julgamento das ADI's nº 2797/DF e 2860/DF, por violação ao art. 29, X, CF/88. (LENZA, 2008, pp. 429 e 430).

Quanto aos crimes de responsabilidade praticados por prefeitos, Alexandre de Moraes (2007, pp. 267 e 268) ensina que estes se classificam em:

a) impróprios (infrações penais tipificadas no art. 1º do Decreto-Lei nº 201/67 e punidas com penas privativas de liberdade) – a competência para processo e julgamento é originariamente do Tribunal de Justiça, destacando-se, ainda, que a extinção do mandato não impede o início do processo (Súmulas 703 do STF e 164 do STJ)⁴⁷;

⁴⁶ A Súmula 394 do STF estabelecia que “Cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício”.

⁴⁷ De acordo com a Súmula 703 do STF, “a extinção do mandato do prefeito não impede a instauração de processo pela prática dos crimes previstos no art. 1º do decreto-lei 201/1967”. No mesmo sentido, o STJ editou a Súmula 164: “O Prefeito municipal, após a extinção do mandato, continua sujeito a processo por crime no art. 1º do Decreto-Lei nº 201, de 27/02/67”.

b) próprios (infrações político-administrativas elencadas no art. 4º do Decreto-Lei nº 201/67) - são julgados pela Câmara Municipal, pois se trata de responsabilidade política do chefe do Executivo local que deve ser apurada pelo Poder Legislativo Municipal.

O art. 29-A, CF/88, incluído pela EC 25/2000, estabelece, em rol exemplificativo, que o Prefeito cometerá crime de responsabilidade caso deixe de efetuar o repasse dos valores para o Poder Legislativo, de acordo com as regras fixadas no §2º, I, II e III de mencionada norma constitucional.

Contudo, é necessária a elaboração de lei tipificando tais hipóteses, pois vigora no campo dos ilícitos administrativos o brocardo *nullum crimen sine tipo*. Para o STF, a elaboração de referida norma seria de competência exclusiva da União, tendo em vista seu conteúdo penal. (MORAES, 2007, p. 268).

O inciso XI determina a previsão expressa das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal.

Já o inciso XII trata da elaboração do planejamento municipal com a cooperação das associações representativas da comunidade.

O inciso XIII aborda a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado. A nível federal, os projetos devem contar com 1% do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco Estados.

Por fim, o inciso XIV estabelece que perderá o mandato o Prefeito que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, II, IV e V, da CF/88⁴⁸.

3.3.2 Autonomia normativa

A autonomia do Município compreende também sua capacidade

⁴⁸ De acordo com o art. 38, II, IV e V, da CF/88, ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração; IV - em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento; V - para efeito de benefício previdenciário, no caso de afastamento, os valores serão determinados como se no exercício estivesse.

normativa ou de autolegislação, que consiste no poder de legislar sobre assuntos de interesse local e de complementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, CF/88).

Nelson Nery Costa (2006, p. 134) ensina que *legislação local* “abrange não apenas as leis votadas pela Câmara e promulgadas pelo prefeito, mas também os Regulamentos emanados do Executivo, em matéria que tem tal atribuição”.

A expressão *assuntos de interesse local* substituiu a de *peculiar interesse do Município*, consagrada nas Constituições anteriores (CF de 1891, art. 68; CF de 1934, art. 13; CF de 1937, art. 26; CF de 1946, art. 28; CF de 1967, art. 16, II e Emenda nº 01/69, art. 15, III). Ambas as expressões constituem uma cláusula geral de competência. (CASTRO, 1996, pp. 165 e 166).

Celso Ribeiro Bastos explica a expressão interesse local, utilizada pela CF/88 para definir a competência municipal, nos seguintes termos:

[...] É evidente que não se trata de um interesse exclusivo, visto que qualquer matéria que afete uma dada comuna findará de qualquer maneira, mais ou menos direta, por repercutir nos interesses da comunidade nacional. Interesse exclusivamente municipal é inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica: sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte do todo acresce a este próprio todo. Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com suas necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais. (BASTOS, 1999, p. 311).

Neste sentido, Hely Lopes Meirelles (2006, p. 110) assevera que “não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira”.

Valiosa é a lição de Sampaio Dória (1928, p. 423), no sentido de que “o entrelaçamento dos interesses dos municípios com os interesses dos estados e com os interesses da nação decorre da natureza mesma das coisas. O que os diferencia é a ‘predominância’ e não a ‘exclusividade’”.

Foi o princípio da predominância do interesse que a CF/88 utilizou como critério norteador da repartição de competências entre os entes federativos. Dessa forma, à União cabem as matérias em que há predominância do interesse geral, aos Estados cabem as matérias em que há predominante interesse regional e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local. O Distrito Federal acumula as

competências estaduais e municipais (interesse regional e local), com a exceção do art. 22, XVII⁴⁹, da CF/88. (MORAES, 2007, p. 278).

Neste passo, Regina Maria Macedo Nery Ferrari afirma que:

[...] a lei municipal deve prevalecer em todas as matérias que demonstrem interessar apenas ou preponderantemente à comuna, e, conseqüentemente, a lei federal ou estadual que venha a violar este campo de autonomia do Município incorrerá em inconstitucionalidade, por desatender à repartição de competências prevista na Lei Maior do Estado brasileiro. (FERRARI, 1993, p. 79).

Sobre a utilização da expressão interesse local pela CF/88 Celso Ribeiro Bastos expõe que:

É uma lástima que se tenha abandonado a noção clássica do peculiar interesse municipal, sobre a qual há uma substancial doutrina e uma não menos rica jurisprudência, e se tenha preferido uma expressão que retoma um nível de vaguidade que já no passado teve e que foi motivo de não pouco detrimento dos interesses do Município, isso porque mais uma vez a competência municipal ficará sob o foco de uma disputa com as demais pessoas de direito público, pois o mero interesse local não exclui o interesse estadual e mesmo o nacional. (BASTOS, 1999, p. 312).

A utilização da aludida expressão gerou uma divergência doutrinária a respeito da redução ou ampliação da competência do Município. Patrícia Azevedo da Silveira apresenta as fundamentações de ambas as correntes:

[...] a terminologia interesse local implica redução da competência municipal, pois, na medida em que determinada questão interessar ao Estado-Membro, a regulação da mesma passa a pertencer-lhe. Isto porque, nesse caso, acredita-se que o campo do peculiar interesse é o que significa preponderância e não exclusividade.

Em sentido diametralmente oposto, há quem sustente uma ampliação do âmbito de competência dos Municípios e que agora os mesmos não necessitam demonstrar que dada matéria é do seu peculiar interesse, este mais restrito que interesse local. (SILVEIRA apud ALVES, 2003-2004, pp. 537 e 538).

No que concerne à indefinição do conceito de “interesse local”, Celso Antônio Bandeira de Mello é de opinião que:

[...] a imprecisão ou fluidez das palavras constitucionais não lhes retira a imediata aplicabilidade dentro do campo indubitado de sua significação.

⁴⁹ De acordo com o art. 22, XVII, da CF/88, a organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como a organização administrativa destes compete à União.

Supor a necessidade de lei para delimitar este campo implicaria outorgar à lei mais força que à Constituição, pois deixaria sem resposta a seguinte pergunta: De onde a lei sacou a base significativa para dispor do modo em que o fez, ao regular o alcance do preceito constitucional?

É puramente ideológica – e não científica – a tese que faz depender de lei a fixação dos poderes ou direitos configurados em termos algo fluidos. (MELLO *apud* CARRAZZA, 2005, p. 173).

Partindo do fato de que a CF/88 deixou para os Estados os poderes remanescentes, ou seja, que não estão reservados expressa ou implicitamente à União e aos Municípios, Hely Lopes Meirelles apresenta, como solução para a determinação do conteúdo do interesse local, quatro regras enunciadas pelo publicista Victor Nunes Leal:

A *primeira regra* esclarece que a competência municipal expressa e exclusiva – como, por exemplo, a organização dos serviços públicos locais (CF, art. 30, V) – afasta qualquer outra competência sobre o assunto, seja ela federal ou estadual. A manifestação expressa e privativa da competência do Município repele a de qualquer outra entidade estatal, poder, órgão ou autarquia. Qualquer ingerência estranha na competência municipal será inconstitucional e afastável por via judicial.

A *segunda regra* objetiva a competência implícita do Município, sobre a qual prevalecem a competência estadual *expressa* e também a competência federal *expressa* ou *implícita*.

A *terceira regra* estabelece, em conexão com a anterior, que com relação aos poderes *remanescentes* do Estado prevalece sempre a competência implícita e explícita do Município. Isso porque a Constituição Federal declara, em seu art. 25, § 1º, que aos *Estados* se reservam todas as competências que não lhes sejam vedadas. Ora, os poderes que a Constituição confere aos Municípios, de modo implícito ou explícito, estão vedados ao Estado. Logo, a competência remanescente do Estado cede diante da do Município.

A *quarta e última* regra dirige-se aos poderes concorrentes, em que as três esferas – federal, estadual e municipal – disputam a mesma competência. Neste caso, e *somente neste*, prevalece o princípio da primazia da União sobre os Estados e do Estado sobre o Município, como decorrência lógica de que os interesses nacionais devem prevalecer sobre os locais. (MEIRELLES, 2006, pp. 133 e 134). (destaques do autor).

Com relação ao art. 30, II, Regina Maria Macedo Nery Ferrari (1993, p. 82) entende que ele veio suprir a falha do art. 24 (concernente à competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal), “não criando competência concorrente para o Município, mas admitindo que ele tem competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber [...]”.

Nelson Nery Costa (2006, p. 134) explica que *suplementar a legislação*

federal e estadual “compreende tratar de matérias que, originalmente não fazem parte da competência municipal, mas, havendo interesse local, o assunto pode ser objeto de legislação do Município, no que não conflitar com as disposições da União e do Estado”.

3.3.3 Autonomia administrativa

Nelson Nery da Costa afirma que a autonomia administrativa:

[...] compreende a gestão dos serviços locais, isto é, aqueles em que o interesse municipal é maior do que o federal ou o estadual. Deve-se observar, porém, que o Município encontra-se localizado dentro do País, de modo que não existe oposição entre ambos os interesses. Cabem à municipalidade os serviços públicos locais, em que existe um interesse preponderantemente local sobre o estadual ou federal, inclusive os serviços de utilidade pública. (COSTA, 2006, p. 119).

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles (2006, p. 109) ensina que a CF/88 outorgou ao Município a “administração própria no que concerne ao interesse local, mais a organização e execução dos serviços públicos de sua competência e a ordenação urbanística de seu território (art. 30, IV, V, VI, VII, VIII e IX)”.

A administração própria, conforme o supracitado autor (2006, p. 109), é “a gestão dos negócios locais pelos representantes do povo do Município, sem interferência dos poderes da União ou do Estado-membro”.

Sobre a organização dos serviços locais, Nelson Nery Costa expressa que:

[...] está direcionada para aqueles que dizem respeito à vida urbana, em especial naquilo que é relativo ao transporte, instrução primária, saúde, água, saneamento, pronto-socorro, sinalização das vias públicas, logradouros de uso comum do povo, assistência social e muitos outros que atendam às necessidades comuns e ao bem-estar dos munícipes. (COSTA, 2006, p. 120).

A competência do Município para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local está prevista como um dos princípios asseguradores de sua autonomia no art. 30, V, da CF/88.

Hely Lopes Meirelles (2006, p. 337) entende que a expressão *serviços públicos de interesse local* “abrange não só os serviços públicos propriamente ditos,

como também as *obras públicas* e demais *atividades* do Município necessárias ou úteis aos munícipes”.

Em seguida, comenta que:

O interesse local [...] não é interesse exclusivo do Município, porque não há interesse municipal que o não seja, reflexamente, do Estado-membro e da União. O que caracteriza esse interesse municipal é a sua predominância para o Município em relação ao eventual interesse estadual ou federal acerca do mesmo assunto. Integra essa competência municipal a elaboração de lei local disciplinando as concessões e permissões de serviço público, atendidas as normas gerais estabelecidas nas Leis 8.987 e 9.074, de 195. (MEIRELLES, 2006, p. 338).

Segundo Hely Lopes Meirelles (2006, p. 339), o poder conferido ao Município para criar, organizar e suprimir distritos⁵⁰, observada a legislação estadual (art. 30, IV, CF/88), reforçou “a autonomia do Município e diz mais com a forma de prestação dos serviços, permitindo a desconcentração de atividades para melhor atendimento da população”.

Mencionado autor (2006, p. 338) entende que “a Constituição de 1988 inovou em alguns aspectos ao eleger determinados serviços públicos de interesse local em dever expresso do Município”, aduzindo que:

[...] É o que ocorre com o transporte coletivo, dando-lhe, inclusive, caráter de essencialidade (art. 30, V); com os programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental (art. 30, VI); com o serviço de atendimento à saúde da população (art. 30, VII); com o ordenamento territorial, mediante planejamento e ocupação do solo urbano (art. 30, VIII); e com a proteção do patrimônio histórico-cultural local (art. 30, IX). Outros, ainda, oferecem faces sujeitas concomitantemente à tríplice regulamentação federal, estadual e municipal, em caráter supletivo ou concorrente, como é exemplo típico o trânsito em que as normas gerais estão afetas à União (Código Brasileiro de Trânsito), as normas secundárias são da competência estadual (regulamentos regionais) e a regulamentação urbana compete ao Município (estacionamentos, mão e contramão, velocidade no perímetro urbano, pontos de carros de praça, permissões e concessões de linhas urbanas etc.). A indicação expressa de tais serviços pelo texto constitucional torna-os prioritários em relação aos demais, constituindo sua falta uma grave omissão dos governantes municipais (prefeito e vereadores). (MEIRELLES, 2006, pp. 338 e 339).

O art. 23⁵¹ da CF/88 prevê a competência comum do Município (com a

⁵⁰ No sistema constitucional anterior, a criação de distritos era competência do Estado.

⁵¹ De acordo com o art. 23 da CF/88, é competência administrativa (ou material) comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os

União, Estados e Distrito Federal) e o art. 30, IV a IX, estabelece a competência exclusiva do Município.

3.3.4 Autonomia financeira

O art. 30, III, da CF/88, prescreve que compete ao Município “instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei”. Dessa forma, a autonomia financeira consiste na capacidade de ter receita própria para a realização das despesas necessárias.

Nesse sentido, Nelson Nery Costa expressa que:

O poder para arrecadar os seus tributos e aplicar suas rendas, de acordo com os respectivos orçamentos, vem a se constituir na autonomia financeira. A competência tributária exclusiva é essencial para se assegurar a organização dos serviços públicos locais. (COSTA, 2006, pp. 121 e 122).

Diomar Ackel Filho (1988, p. 46) afirma ser a autonomia financeira “complemento indispensável da autonomia municipal”, citando a lição de José Cretella Júnior:

[...] bem pouco deveria fazer o Município que tivesse autonomia política e administrativa se, por outro lado, não dispusesse da respectiva autonomia financeira, que lhe possibilitasse a realização de obras, de trabalhos públicos, bem como a organização, execução, funcionamento e manutenção dos serviços públicos locais. (ACKEL FILHHO, 1988, p. 46).

Posicionando-se de igual modo, Arruda Viana, na vigência da Constituição de 1946, expressa que:

Ora, a autonomia municipal, ou é também financeira, ou não existe. A condição autonômica de nossas comunas, como até agora a temos compreendido e, como até agora, sob certos ângulos, ainda praticamos,

documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

representa traição à verdade. Não basta deferir ao município emancipação política, e apenas emancipação política, se, concomitantemente, não se lhe dê, outrossim, emancipação econômica. As asas, qual o valor delas para quem não pode voar? Ficção jurídica, mera ficção jurídica, sem nenhuma correspondência no plano das realidades práticas, será a autonomia municipal que não alcance a faceta econômica, de modo integral, absoluto, total. (VIANA, 1950, p. 15).

A autonomia financeira, no atual sistema constitucional, restou assegurada pela instituição e arrecadação de tributos, nos termos dos arts. 145⁵²; 149, parágrafo único⁵³; 156⁵⁴; 153, § 5º, II⁵⁵; 158⁵⁶ e 159, I, b⁵⁷, e §§ 3º⁵⁸ e 4º⁵⁹, todos da CF/88.

⁵² O art. 145 da CF/88 atribui competência aos Municípios para instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria.

⁵³ O parágrafo único do art. 149 da CF/88 atribui competência aos Municípios para instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistema de previdência e assistência social.

⁵⁴ O art. 156 da CF/88 atribui competência aos Municípios para instituir os seguintes impostos: imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), imposto sobre transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI) e imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS).

⁵⁵ O art. 153, § 5º, II, da CF/88, estabelece que, do produto da arrecadação do IOF incidente sobre o ouro, definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, 70 % pertence ao Município de origem.

⁵⁶ O art. 158 da CF/88 determina que pertencem aos Municípios: o produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; cinquenta por cento do produto da arrecadação do IPTU, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; e vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

⁵⁷ O art. 159, I, b, da CF/88, estabelece que a União entregará, do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e oito por cento, sendo vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios.

⁵⁸ O § 3º do art. 159 da CF/88 estabelece que os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II (os Estados e o Distrito Federal recebem da União dez por cento do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados).

⁵⁹ O § 4º do art. 159 da CF/88 estabelece que do montante de recursos de que trata o inciso III (os Estados e o Distrito Federal recebem da União vinte e nove por cento do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico, prevista no art. 177, § 4º) que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios.

Nelson Nery Costa entende que a autonomia financeira:

[...] compreende, ainda, a cobrança de tarifas pela manutenção de serviços públicos; produto da receita industrial e a gerência do seu patrimônio, com bens móveis e imóveis de qualquer natureza; disponibilidade das cotas dos fundos federais; obtenção de empréstimos na medida de sua capacidade de endividamento ou, se acima dela, com autorização do Senado e, por fim, as multas originadas do seu poder de polícia. (COSTA, 2006, p. 126).

O produto da arrecadação é livremente aplicado pelo Município, conforme sua lei orçamentária, com exceção de alguns investimentos compulsórios específicos que a CF/88 estabelece, como, por exemplo, a aplicação anual de vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino⁶⁰ (art. 212). (FERRARI, 1993, pp. 69 e 70).

A fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios processa-se de dois modos: pelo controle externo e pelo controle interno (art. 31, CF/88).

O controle externo é exercido pela Câmara Municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver. A Câmara Municipal só poderá deixar de acatar o parecer prévio emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, por decisão de dois terços dos seus membros. (art. 31, §§ 1 e 2º, CF/88).

É importante a previsão de que as contas dos Municípios ficarão, anualmente, durante sessenta dias, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei (art. 31, § 3º, CF/88).

O controle interno é exercido pelo Poder Executivo Municipal, na forma da Lei nº 4.320/64 que, embora federal, é obrigatória para os Municípios, uma vez que se trata de normas gerais de direito financeiro. (BASTOS, 1999, p. 314).

⁶⁰ A não-aplicação do mínimo exigido da receita municipal de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino ensejará a intervenção do Estado no Município (art. 35, III, CF/88).

4 O PODER EXECUTIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 – INVESTIDURA, POSSE E VACÂNCIA

4.1 MODO DE INVESTIDURA E POSSE NA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO

4.1.1 Sistema Majoritário

O chefe do Poder Executivo e seu Vice são eleitos pelo sistema eleitoral majoritário, segundo o qual é considerado vencedor o candidato que obtém o maior número de votos. Esse sistema divide-se em duas espécies básicas: sistema majoritário puro ou simples e sistema majoritário de dois turnos. (MORAES, 2007, p. 446).

Pelo sistema majoritário puro ou simples, é considerado eleito o candidato que obtém o maior número de votos, em um só turno de votação, ainda que a diferença de votos entre eles seja insignificante. A Carta Magna de 1988 prevê esse sistema para a eleição de Senadores da República (art. 46, CF/88) e para a eleição de Prefeitos municipais em Municípios com menos de duzentos mil eleitores (art. 29, II, CF/88). (MORAES, 2007, p. 446).

Já pelo sistema majoritário de dois turnos, é considerado eleito o candidato que obtém a maioria absoluta dos votos válidos. Se não a obtiver na primeira votação, deverá ser realizado novo escrutínio. Esse sistema é adotado para as eleições de Presidente da República, Governador dos Estados e Distrito Federal e Prefeitos de Municípios com mais de duzentos mil eleitores (arts. 28, 29, II e 77, §§ 2º e 3º, CF/88). (MORAES, 2007, p. 446).

4.1.2 Poder Executivo Federal

A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República, através do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, é realizada simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente (art. 77, *caput*, CF/88).

A CF/88, em seu art. 77, §§ 2º e 3º, manteve o princípio da maioria

absoluta para a eleição presidencial, considerando eleito o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta dos votos, não computados os em branco e os nulos. Se nenhum dos candidatos alcançar referida maioria, realizar-se-á nova eleição (segundo turno de votação), concorrendo os dois candidatos mais votados, sendo eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos.

Dessa forma, tanto no primeiro turno quanto no segundo turno há exigência de observância do princípio da maioria absoluta, tendo em vista que as expressões “maioria de votos válidos” e “maioria absoluta de votos, não computados os brancos e os nulos” são equivalentes.

Se antes da realização do segundo turno, ocorrer morte, desistência ou impedimento legal de candidato, será convocado, dentre os remanescentes, o de maior votação. (art. 77, § 4º, CF/88). No caso de remanescer, em segundo lugar, mais de um candidato com a mesma votação, qualificar-se-á o mais idoso (art. 77, § 5º, CF/88).

A posse presidencial ocorre no dia 1º de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição, para um mandato de quatro anos (art. 82, CF/88). Conforme determina o art. 78, *caput*, da CF/88, o Presidente e o Vice-Presidente da República tomarão posse em sessão do Congresso Nacional, prestando o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil.

4.1.3 Poder Executivo Estadual

A eleição do Governador e do Vice-Governador, para um mandato de quatro anos, por sufrágio universal e voto direto e secreto, também é realizada no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e obedece ao princípio da maioria absoluta. A posse ocorre no dia 1º de janeiro subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77 da CF/88 (art. 28, *caput*, CF/88).

4.1.4 Poder Executivo Distrital

O Poder Executivo do Distrito Federal, assim como nos Estados, também é exercido por um Governador que é eleito no mesmo período em que são eleitos os Governadores dos Estados, para mandato de igual duração (art. 32, § 2º, CF/88). A eleição do Governador e do Vice-Governador, tendo em vista que se lhe aplica o disposto no art. 77, *caput*, da CF/88, é realizada, em primeiro turno, no primeiro domingo de outubro, e, em segundo turno, se houver, no último domingo de outubro, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, observado o princípio da maioria absoluta. A posse é no dia 1º de janeiro subsequente.

4.1.5 Poder Executivo Municipal

A eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o país, ocorre no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, sendo aplicadas as regras do art. 77 da CF/88, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores (art. 29, I e II, CF/88). Ou seja, nos Municípios com mais de duzentos mil eleitores, a eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito obedece ao princípio da maioria absoluta, pelo qual, se nenhum dos candidatos obtiver a maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição no último domingo do mês em que se realizou a primeira votação, concorrendo ao pleito somente os dois candidatos mais votados no primeiro, considerando-se eleito somente o candidato que obtiver a maioria dos votos válidos.

Já nos Municípios com menos de duzentos mil eleitores, é eleito o candidato que obtiver a maior votação, independente de ser ou não maioria absoluta.

A posse do Prefeito e do Vice-Prefeito ocorre no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição (art. 29, CF/88).

Hely Lopes Meirelles ensina que:

As leis orgânicas, em geral, estabelecem que os vereadores tomem posse perante o juiz *de direito*, e o prefeito e vice-prefeito perante a *Câmara*. Essa posse concretiza-se pelo compromisso lavrado em ata nos livros respectivos da Câmara e da Prefeitura. (MEIRELLES, 2006, pp. 98 e 99). (destaques do autor).

4.2 VACÂNCIA DA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO

4.2.1 Vacância da Presidência da República

Durante a vigência da Constituição de 1946 (art. 81), o Presidente e o Vice-Presidente eram eleitos separada e simultaneamente em todo o País. Com a Constituição de 1967 (art. 79, § 1º), o Vice-Presidente passou a ser eleito com o Presidente, registrado conjuntamente e para igual mandato. A CF/88, no seu art. 77, § 1º, estabelece que a eleição do Presidente da República implicará na do Vice-Presidente com ele registrado. Dessa forma, o sistema constitucional evitou que fossem eleitos candidatos com posições políticas antagônicas, situação já verificada em nossa história, por exemplo, na eleição de 1960, em que, conforme relata Gilmar Ferreira Mendes:

[...] embora a UDN tivesse apresentado como candidatos à Presidência e Vice, respectivamente, Jânio Quadros e Milton Campos, e o PSD, o Marechal Lott e João Goulart, acabaram por ser eleitos Jânio Quadros como Presidente e João Goulart como Vice-Presidente. Quando da renúncia de Jânio Quadros, em 25-8-1961, instaurou-se crise política na qual se questionava fortemente a posse de João Goulart. A solução para o conflito foi a adoção do parlamentarismo (Emenda Constitucional de 2-9-1961). João Goulart assumiu a presidência em 8-9-1961. Posteriormente, o Presidente João Goulart submeteu uma proposta de plebiscito com o objetivo de retorno ao presidencialismo, que foi aprovada. (BRANCO; COELHO; MENDES, 2009, p. 950).

De acordo com o art. 80 da CF/88, ao Vice-Presidente cabe substituir o Presidente, nos casos de impedimento (férias, licença, doença) e suceder-lhe no caso de vaga (art. 79, *caput*, CF/88). Em caso de vacância permanente do cargo, o Vice-Presidente assumirá e completará o mandato, independente do período faltante.

Segundo o art. 78, parágrafo único, da CF/88, caso decorridos dez dias da data fixada para a posse, se o Presidente ou o Vice-Presidente não tiverem assumido o cargo, este será declarado vago, salvo motivo de força maior. As Constituições anteriores definiam que competia ao Congresso Nacional realizar tal declaração. Diante do silêncio da atual Carta Magna, José Afonso da Silva (2008, p. 544) entende que, por ser este um ato político, mantém-se a atribuição com o Congresso Nacional.

Na hipótese de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou

vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal (art. 80, CF/88). Contudo, tais autoridades somente assumirão em caráter temporário, com a convocação de eleições, diretas ou indiretas, conforme o lapso temporal faltante para o término do mandato.

Se a vacância ocorrer nos dois primeiros anos do mandato, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga (eleição direta). No caso de a vacância ocorrer nos dois últimos anos do período presidencial, a eleição, para ambos os cargos, será feita trinta dias depois de aberta a última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei (eleição indireta). Ressalte-se que, em quaisquer dos casos, os eleitos deverão somente completar o período de seus antecessores (art. 81, CF/88).

4.2.2 Vacância do Poder Executivo Estadual

O Vice-Governador do Estado é o substituto nos impedimentos do Governador e seu sucessor no caso de vaga. Em caso de impedimento do Governador e do Vice-Governador, ou vacância dos respectivos cargos, serão chamados à governança, sucessivamente, o Presidente da Assembléia Legislativa e o Presidente do Tribunal de Justiça.

De acordo com a jurisprudência do STF, em caso de vacância dos cargos de Governador e Vice-Governador do Estado, no último biênio do período de governo, deverá ser realizada eleição indireta, realizada pela Assembléia Legislativa, obedecendo-se aos parâmetros constitucionais que estabelecem que o preenchimento desses cargos dar-se-á mediante eleição.

Referido posicionamento foi adotado quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2709⁶¹, cujos votos proferidos pelos

⁶¹ EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 28, que alterou o § 2º do art. 79 da Constituição do Estado de Sergipe, estabelecendo que, no caso de vacância dos cargos de Governador e Vice-Governador do Estado, no último ano do período governamental, serão sucessivamente chamados o Presidente da Assembléia Legislativa e o Presidente do Tribunal de Justiça, para exercer o cargo de Governador. 3. A norma impugnada suprimiu a eleição indireta para Governador e Vice-Governador do Estado, realizada pela Assembléia Legislativa em caso de dupla vacância desses cargos no último biênio do período de governo. 4. Afronta aos parâmetros constitucionais que determinam o preenchimento desses cargos mediante eleição. 5. Ação julgada procedente. (ADI 2709, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJe-088 DIVULG 15-05-2008 PUBLIC 16-05-2008 EMENT VOL-02319-02 PP-

Ministros do STF merecem detida análise de algumas de suas razões.

Na referida ADI, discutiu-se acerca da constitucionalidade da alteração, por Emenda, na Constituição do Estado de Sergipe, estabelecendo que, em caso de vacância dos cargos de Governador e Vice-Governador, no último ano do período governamental, seriam sucessivamente chamados o Presidente da Assembléia Legislativa e o Presidente do Tribunal de Justiça, para o exercício do cargo de Governador. (STF, 2008, ADI 2709, p. 260).

O Ministro Gilmar Mendes (STF, 2008, ADI 2709, p. 263) afirmou que a Suprema Corte tem entendimento no sentido de constitucionalidade de norma constitucional estadual que disciplina o processo de escolha de governantes em caso de dupla vacância, citando a ADI nº 1057⁶², da qual destaca, dentre outras, a seguinte passagem do voto do relator Ministro Celso de Mello:

A escolha do Governador e do Vice-Governador do Estado, quando ocorrida a dupla vacância na segunda metade do período governamental, traduz uma iniludível prerrogativa da Assembléia Legislativa, outorgada pela Carta Estadual com fundamento na capacidade de autogoverno de que dispõe,

00260).

⁶² E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 6.571/94, DO ESTADO DA BAHIA - DUPLA VACÂNCIA DOS CARGOS DE GOVERNADOR E DE VICE-GOVERNADOR DO ESTADO - ELEIÇÃO PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA PARA O EXERCÍCIO DO MANDATO RESIDUAL - MATÉRIA CUJA DISCIPLINA NORMATIVA INSERE-SE NA COMPETÊNCIA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DOS ESTADOS-MEMBROS - SIGILO DO VOTO NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO - EXCEPCIONALIDADE - PREVALÊNCIA DA VOTAÇÃO ABERTA - CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE (CF, ART. 14, § 3º) E HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE (CF, ART. 14, §§ 4º A 9º) - APLICABILIDADE NECESSÁRIA AO PROCESSO DE ESCOLHA PARLAMENTAR DO GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. - 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. (STF, ADI 1057 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/1994, DJ 06-04-2001 PP-00065 EMENT VOL-02026-02 PP-00302).

com apoio na autonomia política que lhe é co-natural, essa unidade regional da federação.

Essa prerrogativa jurídico-constitucional da Assembléia Legislativa, refletindo projeção da autonomia assegurada aos Estados-membros pelo ordenamento constitucional brasileiro, não se reduz, em seu alcance e conteúdo, à dimensão conceitual de matéria eleitoral, circunstância esta que, por revestir-se de relevo jurídico, pré-exclui, a meu juízo, qualquer possibilidade de intervenção normativa da União Federal na definição da disciplina ritual desse processo de escolha eminentemente política dos sucessores, por um período meramente residual, do Governador e do Vice-Governador.

Na realidade, a escolha parlamentar dos novos mandatários do Poder Executivo estadual acha-se desvestida de caráter eleitoral porque, constituindo ato essencialmente político, contém, veicula e exterioriza uma típica decisão de poder, projeta-se na decisão mais ampla do exercício, pelo Estado-membro, da irrecusável autonomia política de que dispõe em matéria de organização dos poderes locais. (STF, 2008, ADI 2709, p. 264).

José Afonso da Silva (2008, pp. 627-628), no caso de dupla vacância dos cargos do Poder Executivo Estadual, entende não ser obrigatória a reprodução do modelo federal previsto no art. 81 da CF/88, admitindo a possibilidade de o Estado-Membro estabelecer autonomamente, em sua própria Constituição, a disciplina normativa da escolha do novo Governador e Vice-Governador.

Na supracitada ADI nº 2709, o Ministro Gilmar Mendes afirmou que o fato de a Assembléia Legislativa disciplinar o processo de escolha de governantes não implica em usurpação de competência legislativa da União para tratar sobre direito eleitoral. Contudo, entendeu referido Ministro que, no tocante à norma impugnada na mencionada ADI, abandonou-se o critério de eleição, mesmo que indireta, pois foi estabelecido que o exercício do cargo de Governador seria cumprido diretamente pelo Presidente da Assembléia Legislativa ou pelo Presidente do Tribunal de Justiça. Verificava-se, portanto, uma afronta aos parâmetros constitucionais. (STF, 2008, ADI 2709, pp. 264 e 265).

No mesmo sentido, o Ministro Ricardo Lewandowski compreendeu que a capacidade de auto-organização dos Estados está delimitada (art. 25, CF/88), sendo obrigatória a observância dos princípios da Constituição Federal. Desse modo, asseverou que, no caso tratado na ADI nº 2709, ocorreu afronta ao princípio republicano (art. 1º, CF/88), que pressupõe a eletividade para todos os exercentes de mandatos, e ao princípio democrático. (STF, 2008, ADI 2709, p. 268).

Em relação ao princípio republicano, o Ministro Carlos Britto destacou que

este fora confirmado pela Constituição Federal, ao tratar propriamente da vacância (art. 81, CF/88). Apontou também a questão da promiscuidade dos Poderes Legislativos e Executivos, tendo em vista a possibilidade de negociação da vacância entre o Governador e o Presidente da Assembléia Legislativa que, ao renunciarem, permitiriam a investidura do antigo Vice-Presidente da Assembléia, caracterizando-se situação desfavorável à investidura do Presidente do Tribunal de Justiça. (STF, 2008, ADI 2709, pp. 269-271).

4.2.3 Vacância do Poder Executivo Distrital

Da mesma forma que acontece nos Estados, o Vice-Governador substitui o Governador nos impedimentos e o sucede no caso de vacância.

Para José Afonso da Silva (2008, p. 652), no caso de impedimento do Governador e do Vice-Governador ou na hipótese de vacância de ambos os cargos, o lógico é que o Presidente da Câmara Legislativa exerça o cargo até que se realize eleição popular para os cargos vagos, caso a vacância ocorra nos três primeiros anos do mandato. Se a vacância ocorrer no último ano, o próprio Presidente da Câmara Legislativa completa o período ou se faz eleição pela Câmara Legislativa para que o eleito o complete.

Conforme o citado autor (2008, p. 652), não cabe outorgar o preenchimento do cargo de Governador ao Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, pelo fato de que esse Tribunal não integra a estrutura do Poder governamental do Distrito Federal, e sim da União.

No mesmo sentido, ensina André Ramos Tavares:

O problema torna-se melindroso no Distrito Federal, na medida em que, quanto ao Judiciário, sabe-se que este não está integrado à estrutura de poder distrital, encontrando-se atrelado à União.

Tem-se, pois, como inadmissível que o Presidente do Tribunal de Justiça possa investir-se no cargo de Governador, ainda que provisoriamente. A impossibilidade tem fundamento dúplice. De uma parte, haveria violação da autonomia própria do Distrito Federal, porque se atribuiria, indiretamente, à União, por meio de seu representante judicial, a condução do governo distrital. De outra parte, a Lei Orgânica distrital não tem competência para, dispondo sobre a hipótese de vacância, obrigar órgão de poder estranho a sua estrutura, vale dizer, essa Lei “não tem poder para definir a competência, faculdade ou prerrogativa do Poder Judiciário, que não pertence àquela unidade da federação, nem de seus membros”. (TAVARES, 2006, p. 984).

Paulo Gustavo Gonet Branco (2009, p. 867) informa-nos que a Lei Orgânica do Distrito Federal, no ano de 2002, teve alterado, por meio de emenda, o seu art. 93, acrescentando-se à linha sucessória do Governador, em seguida ao Vice-Governador, ao Presidente da Câmara Distrital e ao seu substituto legal, o presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Sobre aludida modificação tece o seguinte comentário:

A deliberação é de difícil compatibilidade com a Constituição Federal, já que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal não integra a estrutura do poder governamental do DF. Tampouco pode a lei orgânica do DF definir competência de órgão para quem não tem o poder de organizar. Não lhe é dado atribuir a função de Governador a quem está fora do seu âmbito normativo organizacional. (BRANCO, 2009, p. 867).

4.2.4 Vacância do Poder Executivo Municipal

Ao Vice-Prefeito cabe substituir o Prefeito nos impedimentos e sucedê-lo no caso de vacância.

Assim leciona José Afonso da Silva a respeito da sucessão e substituição municipal:

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. O normal é atribuir ao Presidente da Câmara Municipal competência para essas atribuições, mas não é raro ocorrer impedimento também do Presidente da Câmara, pelo que a Lei Orgânica deverá indicar quem responde pela Prefeitura; em tal caso, tem sido atribuída essa incumbência ao Secretário dos Negócios (ou Assuntos) Jurídicos, onde houver, ou ao Secretário da Prefeitura nas estruturas municipais mais simples. Cada Lei Orgânica disporá segundo a realidade local. (SILVA, 2008, p. 646).

A jurisprudência do STF, na ADI nº 3549⁶³, também se firmou no sentido

⁶³ 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,

de que a vocação sucessória dos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, em caso de dupla vacância, pertence ao âmbito da autonomia política local.

No processo em comento, discutiu-se a constitucionalidade da norma contida no § 2º do art. 75 da Constituição do Estado de Goiás, que estaria afrontando os arts. 1º e 29 da CF/88. (STF, 2007, ADI 3549, p. 58).

A norma impugnada estabeleceu uma solução diferente da adotada no modelo federal para o caso da ocorrência de dupla vacância nos cargos do Poder Executivo Municipal, durante os dois últimos anos do mandato. A CF/88, em seu art. 81, § 1º, estabelece que, nesse caso, realizar-se-á eleição trinta dias depois de aberta a última vaga. Já a Constituição do Estado de Goiás só adota essa regra no caso de a dupla vacância ocorrer no terceiro ano do período de governo, estatuinto que, quando a vacância se der no último ano do mandato governamental, serão sucessivamente chamados para exercer o cargo de Prefeito, o Presidente e o Vice-Presidente da Câmara.

Assim preceitua o dispositivo impugnado:

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.

A Ministra Cármen Lúcia destacou o papel dos Estados e dos Municípios em nossa Federação nos seguintes termos:

[...] 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-lhes 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. (STF, 2007, ADI 3549, p. 64).

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. (STF, 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).

A supracitada Ministra mencionou também a atribuição para legislar sobre assuntos de interesse local outorgada pela Constituição aos Municípios (art. 30, I, CF/88), concluindo que os interesses envolvidos no caso da vocação sucessória dos cargos do Poder Executivo Municipal, em caso de vacância, encontram-se dentro do domínio normativo dos Municípios. (STF, 2007, ADI 3549, pp. 64 e 65).

Para a Ministra, a norma impugnada reduz a capacidade de auto-organização e autogoverno dos Municípios, limitando a autonomia que lhes fora conferida pela CF/88, afrontando, portanto, os princípios que orientam o modelo de Federação constitucionalmente adotado. (STF, 2007, ADI 3549, p. 65).

Neste passo, citou a ADI nº 687, em que o STF posicionou-se de igual modo, cujo trecho destacamos a seguir:

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.

Não se reveste de validade jurídico-constitucional, por ofensiva aos postulados da autonomia do Município (CF, arts. 29 e 30) e da separação de poderes (CF, art. 2º c/c o art. 95, parágrafo único, I), a norma, que, embora inscrita na Constituição do Estado-membro, atribui, indevidamente, ao Juiz de Direito da comarca, que é autoridade estadual, a condição de substituto eventual do Prefeito Municipal. (STF, 2006, ADI 687, pp. 3 e 4).

Para a Ministra Cármen Lúcia, seguindo-se os precedentes daquela Corte, a norma do Estado de Goiás, questionada na ADI nº 3549, não deve seguir o princípio da simetria constitucional, que consiste na obrigatoriedade de reprodução nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas municipais das características dominantes no modelo federal. Tratando-se de matéria de preponderante interesse local, é facultado aos Municípios, pela Constituição da República, estabelecer a ordem de vocação sucessória, no caso de dupla vacância dos cargos do Poder Executivo municipal. (STF, 2007, ADI 3549, p. 66).

Manifestou-se também pelo não cabimento da aplicação subsidiária da norma estadual impugnada, enquanto não fosse disciplinada a questão nas

respectivas Leis Orgânicas municipais, uma vez que legislar sobre assuntos de interesse local é competência exclusiva dos Municípios, não havendo que se falar em interpretação conforme à Constituição. (STF, 2007, ADI 3549, p. 68).

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, ao julgar a ADI nº 70009325200⁶⁴, decidiu pela legalidade da substituição do Presidente da Câmara por servidor categorizado.

Assim dispõe o art. 94, da Lei Orgânica de Santa Maria, objeto de impugnação na referida ADI:

Art. 94 – Em caso de impedimento ou vacância dos cargos de Prefeito Municipal e Vice-Prefeito assumirá o Poder Executivo o Presidente da Câmara Municipal.

§1º - Não sendo possível a assunção do Presidente da Câmara Municipal ao cargo de Prefeito, deverá haver a designação pelo Prefeito, de servidor titular de cargos de primeiro escalão para a função de gestor administrativo do poder Executivo.

§2º - No caso do parágrafo primeiro o servidor designado como gestor administrativo não terá representação política e sua remuneração permanecerá a mesma.

§3º - Para os fins deste artigo, considera-se impedimento para a hipótese do parágrafo primeiro, as situações de inelegibilidade em ano eleitoral.

O Desembargador Vasco Della entendeu que está dentro do âmbito da autonomia municipal a opção pela forma de substituição temporária da chefia do Executivo Municipal, assegurada nos arts. 18 e 29 da Carta Federal. Os Municípios

⁶⁴ EMENTA: SANTA MARIA. SUBSTITUIÇÃO DO PREFEITO, VICE E PRESIDENTE DO LEGISLATIVO, EM FACE DE VACÂNCIA OU IMPEDIMENTO, NA ORDEM PRECEDENTE DE SUBSTITUIÇÃO, POR SERVIDOR DO PRIMEIRO ESCALÃO. AUSÊNCIA DE VÍCIO MATERIAL. SENDO TEMPORÁRIA A SUBSTITUIÇÃO E SE NÃO TRATANDO DE SUCESSÃO, INEXISTE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR. NÃO RESTA, IGUALMENTE, FERIDO O PRINCÍPIO DE SIMETRIA COM A NÃO ASSUNÇÃO DO REPRESENTANTE DO PODER JUDICIÁRIO, NOS MOLDES FEDERAIS E ESTADUAIS, POIS, A PAR DE O MESMO SER AGENTE POLÍTICO, NÃO ESCOLHIDO PELO SUFRÁGIO UNIVERSAL, OS MUNICÍPIOS NÃO SÃO DOTADAS DE UM ÓRGÃO JURISDICIONAL PRÓPRIO, COM EVIDENTE PERDA DE PARALELISMO COM AS DEMAIS ESFERAS GOVERNAMENTAIS DE PODER. ESTÁ IMPLÍCITA NA AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS E NO SEU INTERESSE LOCAL, (ART. 30, I CARTA FEDERAL) A ESCOLHA DE SUBSTITUTOS EVENTUAIS DE SEUS GOVERNANTES, DESDE QUE O SEJA POR TEMPO LIMITADO, A FIM DE SUPRIR O VÁCUO ADMINISTRATIVO, LIMITANDO-SE ÀS ATIVIDADES DE MERO EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO DO MUNICÍPIO, POIS AS COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS SÃO INDELEGÁVEIS. PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL EM CASO ANÁLOGO. NÃO TEM COMPETÊNCIA O LEGISLADOR MUNICIPAL, TODAVIA, PARA ALTERAR OU ACRESCENTAR HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE, VIOLANDO-SE O ART. 14, §§3º AO 9º DA C. F, LC 64/90 E ART. 8º DA CARTA ESTADUAL. ADIN JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJ/RS, ADI 70009325200, RELATOR(A): MIN. DES. VASCO DELLA GIUSTINO, TRIBUNAL PLENO, JULGADO EM 21/03/2005).

são entes dotados de autonomia política, possuindo a capacidade de auto-organização, com elaboração de suas cartas próprias. (TJ/RS, 2005, ADI 70009325200, pp. 9 e 10).

Compreendeu também que não há afronta ao princípio da simetria com os demais poderes governamentais, uma vez que, apesar da Constituição Federal e a Constituição Estadual apontarem o Poder Judiciário como substituto eventual dos governantes, o Município não é dotado de Poder Judiciário próprio, não possuindo semelhança com as outras esferas, sendo, portanto, autônomo para determinar como se fará a substituição dos governantes. (TJ/RS, 2005, ADI 70009325200, p. 10).

O Desembargador citou, ainda, para fundamentar seu posicionamento, o acórdão proferido pelo Desembargador Luiz Ari Azambuja Ramos na ADI nº 70009237090⁶⁵, envolvendo a substituição do Prefeito de Porto Alegre. (TJ/RS, 2005, ADI 70009325200, pp. 6-9).

Na mencionada ADI, discutiu-se a constitucionalidade do art. 91, § 2º, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre que estabelecia:

Art. 91 – Substituirá o Prefeito, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á, no de vaga, o Vice-Prefeito.

§ 1º - No caso de impedimento conjunto do Prefeito e do Vice-Prefeito, assumirá o cargo o Presidente da Câmara Municipal.

§ 2º - No caso de impedimento do Presidente da Câmara Municipal, assumirá o Procurador-Geral do Município

O Desembargador Relator concluiu que não houvera ferimento ao princípio da soberania popular, reproduzido no art. 1º da CF/88, manifestando-se nos

⁶⁵ EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. LEI ORGÂNICA (ART. 91, § 2º). SUBSTITUIÇÃO EVENTUAL DO PREFEITO MUNICIPAL. IMPEDIMENTO NA ORDEM PRECEDENTE DE SUBSTITUIÇÃO. PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO QUE NÃO SE OSTENTA. CARTA ESTADUAL INCORPORANDO OS PRINCÍPIOS BALIZADORES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ART. 8º). INCONSTITUCIONALIDADE INOCORRENTE. DEFEITO FORMAL INEXISTENTE, REGULAR PROCESSO LEGISLATIVO. INTERSTÍCIO DE DEZ DIAS, ENTRE UMA VOTAÇÃO E OUTRA, NÃO EXIGÍVEL EM CASO DE EMENDA À LOM, APENAS SE IMPONDO OBSERVADO NA FORMAÇÃO DE SUA ESTRUTURA ORIGINÁRIA. VÍCIO MATERIAL INACOLHÍVEL. PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR NÃO DESRESPEITADO. SUBSTITUIÇÃO EVENTUAL E TRANSITÓRIA DO PREFEITO, PREENCHIMENTO DE UM VÁCUO ADMINISTRATIVO, VERIFICANDO-SE IMPEDIMENTO NA ORDEM SUCESSÓRIA, SEM REPRESENTAR AFRONTA AO PRINCÍPIO DO VOTO POPULAR. AÇÃO IMPROCEDENTE. (TJ/RS, ADI 70009237090, RELATOR(A): MIN. DES. LUIZ ARI AZAMBUJA RAMOS, TRIBUNAL PLENO, JULGADO EM 25/10/2004).

seguintes termos:

Na verdade, há clara distinção entre a sucessão do Prefeito, em caso de vaga, através do Vice-Prefeito, e a mera substituição, nos impedimentos, dentro da hierarquia estabelecida: Vice-Prefeito, Presidente da Câmara de Vereadores e o Procurador-Geral do Município. Esse apenas no caso de impedimento dos precedentes, pela ordem, em situação de evidente transitoriedade. Aliás, tal como ocorre, no plano Federal e Estadual, quando chamado a exercer o Executivo, em caráter transitório, o Chefe do Poder Judiciário (Presidentes do STF ou do Tribunal de Justiça). Hipótese em que ninguém imagina falar em desrespeito ao princípio da soberania popular. É o que ocorre na arquitetura de substituição no Município de Porto Alegre, preenchendo um vácuo na administração municipal, chegando-se ao Procurador-Geral, como se poderia também chegar a um Secretário Municipal, também não jungido pelo voto universal, haja vista que mais restrita é a ordem a ser seguida, não concorrendo o judiciário. (TJ/RS, 2004, ADI 70009237090/RS, pp. 5 e 6).

Observe-se, ainda, que no Recurso Extraordinário (RE) nº 116012⁶⁶, o STF compreendeu ser obrigatória a observância do modelo federal (art.80, CF/88), no que diz respeito à necessidade de que sejam realizadas eleições para o preenchimento dos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, mantendo o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre a matéria. (STF, 1989, RE 116012, pp. 476 e 477).

⁶⁶ EMENTA: VACANCIA DOS CARGOS DE PREFEITO E DE VICE-PREFEITO. PRETENSÃO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS VEREADORES DE ASSUMIR A PREFEITURA, PARA COMPLETAR O PERÍODO DO MANDATO, NOS TERMOS DA LEI ORGÂNICA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. ALEGAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL PARA JULGAR ESSA QUESTÃO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE SE JULGA PREJUDICADO. (STF, RE 116012, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/02/1989, DJ 28-04-1989 PP-06299 EMENT VOL-01539-03 PP-00466).

5 A CONTROVÉRSIA SOBRE A SUBSTITUIÇÃO DA PREFEITA DE FORTALEZA (CE)

5.1 DESCRIÇÃO DO CASO

A imprensa cearense⁶⁷ veiculou, em maio de 2008, notícias sobre a substituição da Prefeita de Fortaleza, Luizianne Lins, que se encontrava em viagem oficial aos Estados Unidos⁶⁸ (EUA). Na linha sucessória, conforme a Lei Orgânica do Município, estavam o Vice-Prefeito, Carlos Veneranda, e o Presidente da Câmara dos Vereadores, Tin Gomes, que, nessa ordem, deveriam assumir a Prefeitura. Contudo, os dois recusaram assumir o cargo, buscando evitar possível inelegibilidade para as eleições daquele ano.

A Lei Orgânica do Município de Fortaleza (LOMF) não prevê a pessoa que substituirá o Prefeito de Fortaleza, caso o Vice-Prefeito e o presidente da Câmara dos Vereadores não possam ou não queiram assumir.

Desse modo, a Prefeita empossou, como Prefeito em exercício, o Procurador-Geral do Município⁶⁹, Martônio Mont´Alverne, no dia 21 de maio. Em face de tal ato, a Associação Cearense dos Magistrados (ACM) impetrou, no dia 22 de maio, o Mandado de Segurança⁷⁰ nº 2008.0016.8814-2, com pedido de liminar, no sentido de nomear o juiz mais antigo das Varas da Fazenda Pública, Francisco Martônio Pontes de Vasconcelos, para assumir o cargo. Por isso, o aludido fato ficou conhecido como “Briga entre Martônios”.

No mesmo dia, a liminar foi concedida pela Juíza de Direito plantonista

⁶⁷ Cite-se como exemplo a notícia divulgada no site do Jornal O Povo, intitulada de “Fortaleza tem três prefeitos em um dia” (SAMPAIO, 2008), colacionada no Anexo A deste trabalho.

⁶⁸ À época dos fatos, preceituava a Lei Orgânica do Município de Fortaleza (LOMF) em seu art. 32, VII, que “quando a ausência do Prefeito exceder a 10 (dez) dias, o cargo deverá ser imediatamente transmitido, salvo quando tratar-se de viagens ao exterior, caso em que esta se fará automaticamente independentemente de prazo”, sendo o ato de transmissão do cargo competência privativa da Câmara Municipal de Fortaleza.

⁶⁹ Conforme SAMPAIO (2008), a Prefeitura baseou-se no art. 88 da LOMF, que caracteriza a Procuradoria-Geral do Município como “uma instituição permanente, essencial ao exercício das funções administrativas, judiciais e extrajudiciais do Município”, tendo seu chefe, portanto, legitimidade para cuidar da gestão municipal nesse período.

⁷⁰ Art. 5º, LXIX, CF/88 - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

dos Feitos da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza, Maria Marleide Maciel Queiroz, tendo o referido magistrado assumido interinamente a prefeitura no dia seguinte.

Ressalte-se que, no interregno entre o acolhimento do pleito liminar da ACM, que garantiu a posse ao Juiz Martônio Vasconcelos, e o seu efetivo cumprimento, com a transmissão do cargo de Prefeito ao magistrado, a cidade de Fortaleza permaneceu sem quem respondesse pelo Executivo municipal.

No dia 23 de maio, a Prefeitura ingressou com a Reclamação Constitucional nº 6083⁷¹, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), bem como apresentou o Pedido de Suspensão de Segurança⁷² nº 2008.0016.0691-0/0, perante o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJ/CE). Ambas visavam suspender a liminar concedida em favor da ACM, por meio da qual se mantinha o juiz Martônio Vasconcelos no cargo de Prefeito.

O Presidente do TJ/CE, Desembargador Fernando Luiz Ximenes Rocha, deferiu o aludido Pedido de Suspensão de Segurança. Com isso, o Procurador-Geral do Município, Martônio Mont'Alverne, voltou a ser Prefeito interino, no dia 26 de maio, permanecendo no cargo até o período da tarde, quando do retorno da Prefeita Luizianne Lins, a qual interrompeu sua viagem, devido ao impasse que se estabeleceu.

5.2 RECLAMAÇÃO Nº 6083

Conforme mencionado, diante da omissão da Lei Orgânica do Município, a Associação Cearense dos Magistrados impetrou o mandado de segurança nº 2008.0016.8814-2, com pedido de liminar, para que se empossasse o juiz mais antigo das Varas da Fazenda Pública de Fortaleza, Martônio Vasconcelos.

⁷¹ Cf. tópico 5.2.

⁷² O pedido de suspensão de execução de liminares, convencionalmente ou por tradição, chamado de suspensão de segurança, vez que foi criado originariamente para o processo de mandado de segurança, é um remédio processual colocado a favor da Administração e do interesse público por ela tutelado. Tem cabimento, em caso de manifesto interesse público ou flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, conceitos estes que são verificados de acordo com o caso concreto. Trata-se, portanto, de um autêntico mecanismo de aplicação do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular, quando aquele é mais evidente (art. 4º, da Lei nº 8.437/1992).

A liminar foi deferida pela Juíza Maria Marleide Maciel Queiroz, mediante decisão fundamentada no princípio da simetria⁷³, em interpretação analógica dos artigos 80 da CF/88 e 86, *caput*, da Constituição do Estado do Ceará, que dispõem, *in verbis*:

Art. 80, CF/88 - Em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal.

Art. 86, Constituição do Estado do Ceará - Em caso de impedimento do Governador e do Vice-Governador, ou vacância conjunta dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Governadoria, pela ordem, o Presidente da Assembléia Legislativa e o Presidente do Tribunal de Justiça.

O Município de Fortaleza propôs, contra a aludida decisão, perante o STF, a Reclamação Constitucional⁷⁴ nº 6083, com pedido de liminar, expondo os seguintes argumentos:

a) ocorrência de afronta aos acórdãos proferidos pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal nos julgamentos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 687/PA e 3.549/GO;

b) existência de violação frontal à autonomia político-administrativa do Município de Fortaleza, dado que a Lei Orgânica Municipal “*não contempla a possibilidade de qualquer membro do Poder Judiciário do Estado do Ceará vir a ocupar interinamente a Chefia do Executivo Municipal, havendo vacância dos cargos de prefeito e vice-prefeito*” (fl. 10);

c) inexistência de Poder Judiciário Municipal;

d) existência de precedente do Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul no sentido da possibilidade jurídico-constitucional da indicação de Procurador-Geral do Município para substituir o Chefe do Poder Executivo Municipal (ADI 70009325200)⁷⁵;

⁷³ Cf. tópico 5.3.

⁷⁴ Conforme leciona Fredie Didier Jr., “a reclamação constitucional é uma ação de competência originária de tribunal, prevista na Constituição Federal e nas Constituições Estaduais, que tem o objetivo de preservar a competência e garantir a autoridade das decisões destes tribunais. De acordo com o art. 102, I, I, da Constituição Federal, cabe ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões”. (DIDIER JR., 2008, p.427).

⁷⁵ Conforme já mencionado anteriormente, nessa ADI nº 70009325200, julgada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, entendeu-se pela legalidade da substituição do Prefeito, Vice e Presidente do Legislativo por servidor categorizado. Em referida ADI, o Desembargador Vasco Della utilizou-se, para fundamentar seu posicionamento, do que fora decidido na ADI nº 70009237090, julgada pelo mesmo Tribunal, em que se entendeu pela possibilidade jurídico-constitucional de indicação do Procurador-Geral do Município para substituir o Chefe do Poder Executivo Municipal.

e) cabimento da presente reclamação, nos termos do art. 102, I, *n*, da Constituição Federal, ante o impedimento de todos os Juízes de Direito das Varas da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza;

f) ocorrência de lesão à ordem jurídica municipal, porquanto a decisão ora impugnada interfere na autonomia constitucional do Município de Fortaleza para disciplinar o sistema de substituição temporária do Prefeito;

g) existência do perigo na demora, consubstanciado no fato de que o Juiz de Direito mais antigo da Fazenda Pública teve a sua posse no cargo de Prefeito marcada para as quatorze horas desta sexta-feira [dia 23 de maio de 2008]. (STF, 2008, Rcl 6083, pp. 56 e 57).

A Ministra Ellen Gracie indeferiu o pedido de liminar formulado, com base nos seguintes argumentos:

I) Ausência das circunstâncias autorizadoras da reclamação⁷⁶, quais sejam, o descumprimento de decisão do Supremo Tribunal Federal, a ocorrência de usurpação de sua competência originária ou a desobediência à súmula vinculante.

II) Descompasso entre o que foi decidido pelo STF nas ADI's n^o 687/PA e n^o 3.549/GO e o quadro fático-jurídico da aludida reclamação⁷⁷. (STF, 2008, Rcl 6083, p. 57).

Para a Ministra, os precedentes não decidiram pela impossibilidade de inclusão de magistrado ou de qualquer outra autoridade pública na linha sucessória da chefia do Executivo municipal. Referidos julgados apenas afirmaram que, sendo assunto relativo à auto-organização política dos Municípios, a vocação sucessória dos mesmos somente poderia ser disciplinada nas Leis Orgânicas Municipais, e não nas Constituições Estaduais. (STF, 2008, Rcl 6083, p. 57).

No caso em questão, a decisão liminar que indicou o Juiz mais antigo das Varas da Fazenda Pública de Fortaleza, para assumir temporariamente o cargo de Prefeito, não fez uso de qualquer norma do Estado do Ceará em detrimento de

⁷⁶ Em que pese o entendimento da Excelentíssima Ministra do STF, não há que se falar em ausência das circunstâncias autorizadoras da Reclamação Constitucional, uma vez que esta visa preservar a competência originária do STF, e o caso em análise, ao envolver o interesse de todos os magistrados cearenses, é questão cujo processo e julgamento compete originariamente ao STF, de acordo com o art. 102, I, alínea "n", da CF/88, conforme será visto adiante.

⁷⁷ Novamente equivocou-se a julgadora, pois não se vislumbra descompasso entre o que foi decidido pelo STF nas ADI's n^o 687/PA e n^o 3.549/GO e o quadro fático-jurídico que ora se trata, uma vez que, conforme examinado anteriormente, referidas ADI's decidiram pela impossibilidade de um magistrado, que é autoridade estadual, suceder ou ser substituto eventual do Prefeito.

normas municipais de autogoverno, tendo em vista a lacuna normativa. (STF, 2008, Rcl 6083, p. 57).

A Ministra concluiu com o seguinte pensamento:

As situações, como visto, são completamente distintas. Na primeira, tratada na ADI 687/PA e na ADI 3.549/GO, encerra-se questão de autonomia municipal na regulamentação das situações de ocupação do cargo de prefeito por outras autoridades quando o seu titular não puder fazê-lo. No caso narrado pelo reclamante, trata-se da aplicação analógica do modelo federal ou estadual da ordem de vocação pela ocorrência de situação de completo *vacuum legis* no ordenamento jurídico municipal. (STF, 2008, Rcl 6083, p. 57).

Em face do indeferimento do pedido liminar, o Município protocolou, no dia 26 de maio, pedido de reconsideração, alegando que apenas um dos dois fundamentos constitucionais para o cabimento da reclamação (descumprimento das decisões dessa Corte em ADI's), indicados na inicial do referido instrumento jurídico, fora apreciado. O reclamante afirmou que o segundo argumento (o impedimento para o exame de causa que alcance mais da metade dos membros do tribunal de origem) não foi analisado. (STF, 2008, Rcl 6083, p. 211).

Sustentou-se que todos os magistrados cearenses estavam interessados, pois entendiam que o sucessor à chefia do Executivo Municipal deveria ser um membro do Poder Judiciário. (STF, 2008, Rcl 6083, p. 211).

O Ministro Eros Grau, ao analisar referido pedido de reconsideração, entendeu estarem configurados o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, concedendo a liminar pleiteada na Reclamação para retirar a eficácia da decisão liminar proferida nos autos do mandado de segurança nº 2008.0016.8814-2. (STF, 2008, Rcl 6083, p. 212).

O Ministro entendeu que “o critério utilizado para a escolha do magistrado que eventualmente assumiria a Prefeitura de Fortaleza não é dotado de fundamento legal ou constitucional”. (STF, 2008, Rcl 6083, p. 211).

Acrescentou, ainda, que, diante da omissão da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, “a decisão que determina que um Juiz de Direito ocupe provisoriamente a Prefeitura cearense configura afronta ao disposto nos artigos 1º e 2º da Constituição do Brasil”. (STF, 2008, Rcl 6083, p. 211).

Ponderou, outrossim, que, com base no artigo 102, I, alínea “n”, da

CF/88⁷⁸, a Magistrada atuante no Município de Fortaleza não possuía competência para julgar a causa, tendo em vista que, “com a possibilidade de um magistrado do Estado do Ceará assumir a Prefeitura de Fortaleza interinamente, é certo que todos os magistrados cearenses estariam, ainda que indiretamente, interessados”. Asseverou que a impetração de mandado de segurança pela Associação Cearense de Magistrados, para assegurar eventual direito de um dos magistrados do Estado do Ceará, corroborava essa conclusão. (STF, 2008, Rcl 6083, pp. 211 e 212).

Ademais, mencionou o entendimento da jurisprudência daquela Corte, no sentido de que, para a configuração da competência do STF, nos termos do artigo 102, I, “n”, da CF/88, seria necessária a declaração expressa da maioria dos membros do tribunal de origem, citando, como exemplo, a Reclamação nº 1.186⁷⁹. No entanto, expressou posicionamento no sentido de que referido entendimento aplica-se às hipóteses de suspeição e de impedimento, não sendo o caso da aludida reclamação que envolvia interesse da maioria dos magistrados do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. (STF, 2008, Rcl 6083, p. 212).

No que diz respeito à distinção entre impedimento, suspeição e interesse da magistratura, o Ministro manifestou-se nos seguintes termos:

Impedimento, suspeição e interesse da magistratura não podem ser confundidos. O impedimento e a suspeição são institutos que podem ser reconhecidos de ofício, bem como suscetíveis de arguição pelas exceções previstas no Código de Processo Civil. No tocante à existência de interesse da maioria dos membros da magistratura do tribunal de origem não há previsão de instrumento processual hábil a sua suscitação. No caso destes autos está caracterizado o interesse da maioria dos membros da magistratura cearense no julgamento do mandado de segurança impetrado

⁷⁸ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

.....

n) a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados.

⁷⁹ EMENTA: Reclamação. Usurpação da competência do STF. Suspeição/impedimento de mais da metade dos Desembargadores do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. Necessidade de afirmação expressa nos autos. Não configuração da hipótese do art. 102, inc. I, "n", da CF. Precedentes. 1. A jurisprudência desta Corte exige que as declarações de suspeição dos Magistrados ocorram nos autos do processo cujo deslocamento se pretende. Enquanto não declaradas, expressamente, não há como ser reconhecida a competência desta Suprema Corte com fundamento no art. 102, I, "n", da Constituição Federal. 2. Reclamação julgada improcedente. (STF, Rcl 1186, Relator(a): Min. MENEZES DIREITO, Tribunal Pleno, julgado em 07/04/2008, DJe-078 DIVULG 30-04-2008 PUBLIC 02-05-2008 EMENT VOL-02317-01 PP-00037).

pela Associação Cearense dos Magistrados e pelo Juiz Francisco Martônio Pontes de Vasconcelos. (STF, 2008, Rcl 6083, p. 212).

Citou, ainda, o teor da Ação Originária nº 467, na qual a Suprema Corte reconheceu sua competência para analisar demanda que envolva interesse privativo dos magistrados:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem se orientado no sentido de que a letra *n* do inciso I do art. 102 da Constituição Federal, a firmar competência originária do STF para a causa, só se aplica quando a matéria versada na demanda respeita a privativo interesse da magistratura enquanto tal e não quando também interessa a outros servidores. (STF, 2008, Rcl 6083, p. 212).

Posteriormente, o Ministro Eros Grau, julgando prejudicado o pedido formulado na aludida reclamação, determinou o seu arquivamento, cassando a liminar que concedeu anteriormente. (STF, 2009, Rcl 6083, p. 135).

O Ministro entendeu pela perda do objeto da referida reclamação, tendo em vista o encerramento do processo eleitoral para prefeito e vereador, realizado no ano de 2008, e a respectiva posse dos eleitos em 1º de janeiro de 2009. (STF, 2009, Rcl 6083, p. 135).

Asseverou que a “insubsistência do ato reclamado importa em perda superveniente do interesse de agir, vez que não há mais afronta à autoridade da decisão proferida por esta Corte”. (STF, 2009, Rcl 6083, p. 135).

Por fim, mencionou o entendimento do STF, no sentido de que a superação do ato impugnado importa a extinção da ação reclamationária, citando o seguinte excerto da Rcl-QO nº 2496, de relatoria do Ministro Marco Aurélio:

RECLAMAÇÃO - ATO IMPUGNADO - REVOGAÇÃO - PERDA DE OBJETO. A revogação do ato tido, no pedido inicial da reclamação, como discrepante de certa decisão implica o prejuízo da reclamação, julgando-se extinto o processo sem apreciação do tema de fundo. (Rcl-QO n. 2496, Rel. Ministro Marco Aurélio, DJ 22.10.04). (STF, 2009, Rcl 6083, p. 135).

5.3 O PRINCÍPIO DA SIMETRIA

De acordo com Marcelo Novelino (2008, pp. 119-120), o princípio da simetria constitucional impõe que a Constituição dos Estados-membros e a Lei

Orgânica dos Municípios adotem certos paradigmas traçados pela Constituição da República, salvo quando esta dispuser em contrário ⁸⁰.

Embora não esteja expresso no texto constitucional, o princípio em questão pode ser deduzido dos arts. 25, *caput*, e 29 da CF/88, *in verbis*:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos [...].

Fernando Luiz Ximenes Rocha, ao tratar do citado princípio, expressa que:

A própria lógica do sistema federativo exige a precedência da Constituição Federal sobre as dos Estados-membros, de molde a imprimir um paradigma a ser seguido pelo constituinte estadual, cujo poder de auto-organização decorre da citada Carta Política que dá origem à Federação. Em razão disso é que a Lei Maior produzida pelo constituinte originário se torna, no dizer de Machado Horta, “a sede de normas centrais que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária”.

Essas normas centrais de que nos fala o constitucionalista das Alterosas podem ter natureza de princípios fundamentais da Constituição Federal e de princípios constitucionais estabelecidos, a que todas as pessoas jurídicas de Direito Público Interno devem obediência, como também de normas de competência ou preordenação dirigidas especificamente aos Estados-membros, Distrito Federal ou Municípios. Tais normas, conforme pondera o mencionado autor, “afetam a liberdade criadora do Poder Constituinte Estadual e acentuam o caráter derivado desse poder”. Adverte ainda que, em face dessa subordinação à Constituição Federal, “a atividade do constituinte estadual se exaure, em grande parte, na elaboração de normas de reprodução, mediante as quais faz o transporte da Constituição Federal para a Constituição do Estado das normas centrais, especialmente as situadas no campo das de preordenação”. (ROCHA, 2009, p. 229).

Dessa forma, o princípio da simetria estabelece que algumas normas da

⁸⁰ EMENTA: O Tribunal, julgando improcedente no mérito ação direta ajuizada pelo Governador do Distrito Federal, declarou a constitucionalidade do art. 96 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que exige autorização do Poder Legislativo local para que o Governador e o Vice-Governador se ausentem do território distrital por mais de quinze dias. Reconheceu-se que a norma impugnada, ao adaptar o inciso III do art. 49 da CF à realidade política do ente federativo, atende ao *princípio da simetria*, afastando-se a tese de inconstitucionalidade sustentada pelo autor da ação no sentido de que o dispositivo vulneraria a independência dos Poderes, bem como a liberdade de ir e vir. (STF, ADI 1172, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 19/03/2003, DJ 25-04-2003 PP-00031 EMENT VOL-02107-01 PP-00085).

Lei Maior devem ser compulsoriamente repetidas pelos demais entes da federação, ao elaborarem suas normas organizatórias.

O Supremo Tribunal Federal considera como normas de repetição obrigatória: os princípios básicos do processo legislativo federal (arts. 59 a 69)⁸¹, as normas referentes ao Tribunal de Contas da União (arts. 71 a 73)⁸², as hipóteses de intervenção estadual nos municípios (CF, art. 35) e os requisitos básicos para a criação de comissões parlamentares de inquérito pelo Congresso Nacional (art. 58, § 3º)⁸³. Tratam-se de normas constitucionais estabelecidas para a União, que, pela

⁸¹ EMENTA: As regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros em tudo aquilo que diga respeito – como ocorre às que enumeram casos de iniciativa legislativa reservada – ao princípio fundamental da independência e harmonia dos poderes, como delineado na Constituição da República. (STF, ADI 1434, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 10/11/1999, DJ 25-02-2000 PP-00050 EMENT VOL-01980-01 PP-00036).

⁸² EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO: COMPETÊNCIAS RESERVADAS. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE TEXTOS DE LEI COMPLEMENTAR E DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 49, IX, 71, I E II, 73, "CAPUT" E 96, C/C ARTIGO 75 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Está parcialmente prejudicada a presente Ação, no ponto em que impugna os artigos 1º, inciso II, e 38, ambos da Lei Complementar nº 6, de 24.06.1994, cuja redação foi, posteriormente à propositura, alterada pela Lei Complementar nº 12, de 11.09.1995. 2. A Emenda Constitucional nº 2, de 10.06.1994, deu nova redação ao inciso III e acrescentou o inciso IV ao art. 33 da Constituição do Estado de Rondônia, nestes termos: "Art. 33 - É da competência exclusiva da Assembléia Legislativa: III - julgar as contas do Tribunal de Contas do Estado, do Tribunal de Justiça e do Ministério Público; IV - julgar as contas do Poder Legislativo apresentadas obrigatoriamente pela Mesa;" 3. A mesma E.C. 2/94 acrescentou parágrafo único e o inciso I ao art. 49 da Constituição Estadual deste teor: "Parágrafo Único - Compete ao Tribunal de Contas do Estado: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelo Presidente da Assembléia Legislativa mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento". 4. Tais normas e expressões atribuíram à Assembléia Legislativa do Estado de Roraima competências que a Constituição conferiu, no plano federal, ao Tribunal de Contas da União e, no plano estadual, ao Tribunal de Contas da unidade da Federação, entre elas a de julgar as contas do Tribunal de Contas, do Tribunal de Justiça, do Ministério Público, e do Poder Legislativo do Estado (artigos 71, II, 75 e 25 da Constituição Federal). 5. Precedentes. 6. Ação Direta julgada procedente, pelo S.T.F., declarando a inconstitucionalidade dos incisos III e IV do art. 33, bem como da expressão "e pelo Presidente da Assembléia Legislativa", constante do inciso I do parágrafo único do art. 49, todos da Constituição do Estado de Roraima, com a redação dada pela E.C. nº 2, de 10.06.1994. (STF, ADI 1140, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2003, DJ 26-09-2003 PP-00004 EMENT VOL-02125-01 PP-00032).

⁸³ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 34, § 1º, E 170, INCISO I, DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. CRIAÇÃO. DELIBERAÇÃO DO PLÊNARIO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. REQUISITO QUE NÃO ENCONTRA RESPALDO NO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 58, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A Constituição do Brasil assegura a um terço dos membros da Câmara dos Deputados e a um terço dos membros do Senado Federal a criação da comissão parlamentar de inquérito, deixando porém ao próprio parlamento o seu destino. 2. A garantia assegurada a um terço dos membros da Câmara ou do Senado estende-se aos membros das assembleias legislativas estaduais --- garantia das

simetria, são de observância obrigatória nos âmbitos estadual e municipal.

O STF não considera de reprodução obrigatória a norma que veda a recondução, na eleição imediatamente subsequente, para o mesmo cargo das mesas diretoras das Casas Legislativas federais (art. 57, §4º), por não se constituir em um princípio constitucional estabelecido⁸⁴.

5.4 A ORDEM DE SUCESSÃO E SUBSTITUIÇÃO DO PREFEITO E VICE-PREFEITO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Em conformidade com o princípio da simetria, a Lei Orgânica de Fortaleza, em seu art. 68, estabelece que o Prefeito e o Vice-Prefeito tomarão posse no dia primeiro de janeiro do ano subsequente ao da eleição.

O art. 69 da LOMF, por sua vez, em simetria com o art. 78, parágrafo único, da CF/88, estabelece que, se decorridos dez dias da data fixada para a posse, o Prefeito ou Vice-Prefeito não tiverem assumido o cargo, será este declarado vago, salvo comprovado motivo de força maior.

O art. 71 da LOMF, ao tratar da vacância do Poder Executivo Municipal, assim prescreve:

Art. 71. Ao Vice-Prefeito compete substituir o titular em casos de impedimento e suceder-lhe na vacância do cargo.

Parágrafo único. O Vice-Prefeito não poderá recusar-se a substituir o Prefeito, sob pena de extinção do mandato, na forma da lei.

minorias. O modelo federal de criação e instauração das comissões parlamentares de inquérito constitui matéria a ser compulsoriamente observada pelas casas legislativas estaduais. 3. A garantia da instalação da CPI independe de deliberação plenária, seja da Câmara, do Senado ou da Assembléia Legislativa. Precedentes. 4. Não há razão para a submissão do requerimento de constituição de CPI a qualquer órgão da Assembléia Legislativa. Os requisitos indispensáveis à criação das comissões parlamentares de inquérito estão dispostos, estritamente, no artigo 58 da CB/88. 5. Pedido julgado procedente para declarar inconstitucionais o trecho "só será submetido à discussão e votação decorridas 24 horas de sua apresentação, e", constante do § 1º do artigo 34, e o inciso I do artigo 170, ambos da Consolidação do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. (STF, ADI 3619, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ 20-04-2007 PP-00078 EMENT VOL-02272-01 PP-00127).

⁸⁴ EMENTA: A norma do §4º do art. 57 da Constituição que, cuidando da eleição das Mesas das Casas Legislativas Federais, veda a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, não é de reprodução obrigatória nas Constituições dos Estados-Membros, porque não se constitui num princípio constitucional estabelecido. (STF, ADI 793, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/1997, DJ 16-05-1997 PP-19948 EMENT VOL-01869-01 PP-00061).

Já no tocante à vocação sucessória, em caso de impedimento ou de dupla vacância, o art. 72 da LOMF dispõe:

Art. 72. Em caso de impedimento do Prefeito e do Vice-Prefeito, ou vacância do cargo, assumirá a administração municipal o Presidente da Câmara.

Parágrafo único. Recusando o Presidente da Câmara a chefia do Poder Executivo, renunciará ou será destituído automaticamente do cargo de dirigente do Poder Legislativo, procedendo-se assim, na primeira sessão, à eleição do novo Presidente.

Da análise dos arts. 71 e 72 da LOMF, conclui-se que, na linha sucessória da Chefia do Executivo, em caso de impedimento do Prefeito ou vacância do cargo, estão o Vice-Prefeito e o Presidente da Câmara dos Vereadores.

Contudo, o art. 14, § 6º, da CF/88, estabelece que, para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

A Lei Complementar nº 64/1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, outros casos de inelegibilidade, assim determina em seu art. 1º, § 2º:

Art. 1º, § 2º - O Vice-Presidente, o Vice-Governador e o Vice-Prefeito poderão candidatar-se a outros cargos, preservando os seus mandatos respectivos, desde que, nos últimos 6 (seis) meses anteriores ao pleito, não tenham sucedido ou substituído o titular.

Conforme entende Edson de Resende Castro (2008, pp. 172-176), o art. 14, § 6º, da CF/88, refere-se somente ao titular do Executivo, não alcançando o Vice, que poderá candidatar-se não só ao mesmo cargo (reeleição), como também a outros cargos, sem renúncia. Contudo, se o Vice suceder ou substituir o cargo do titular nos últimos seis meses que antecedem a eleição, não poderá disputar cargo diverso do cargo de titular que assumiu, ou seja, não poderá disputar a cargo de Vice, de Deputado ou de Vereador, pois estará buscando um cargo diverso daquele em que se encontrava no semestre que antecedeu ao pleito.

Dessa forma, se o Vice-Prefeito ou o Presidente do Legislativo assume a chefia do Poder Executivo Municipal, torna-se inelegível.

No caso de Fortaleza, se os legitimados na linha sucessória para a Chefia do Executivo Municipal assumissem o cargo de Prefeito, tendo em vista que faltavam menos de seis meses para a realização das eleições, tornar-se-iam inelegíveis, não podendo ser candidatos para cargo diverso do de Prefeito.

De acordo com os já citados artigos 71 e 72 da LOMF, o Vice-Prefeito, ao recusar assumir o cargo de Prefeito, tem seu mandato extinto; e o Presidente da Câmara dos Vereadores renunciará, ou será destituído automaticamente do cargo, dando ensejo a que outro seja eleito Presidente da Mesa Diretora.

É importante mencionar a possibilidade de todos os membros da Mesa Diretora pretenderem candidatar-se à reeleição, estando, portanto, impedidos de assumirem o cargo de Prefeito, sob pena de inelegibilidade. Nossa Lei Orgânica não prevê solução para tal hipótese, fazendo-se necessária uma emenda à LOMF.

No caso da substituição da Prefeita de Fortaleza, diante da recusa do Vice-Prefeito e do Presidente da Câmara Municipal em assumir o cargo de Prefeito e da omissão da LOMF, estabeleceu-se um impasse a respeito de quem deveria ser o próximo na linha sucessória para a Chefia do Executivo Municipal. A Prefeita empossou, como Prefeito em exercício, o Procurador-Geral do Município, mas a Associação Cearense dos Magistrados entendeu que deveria ser nomeado para o cargo o Juiz mais antigo das Varas da Fazenda Pública.

A respeito da vacância do Poder Executivo, o art. 80 da CF/88 e o art. 86, *caput*, da Constituição Estadual de 1989 dispõem que:

Art. 80, CF/88. Em caso de impedimento do Presidente e do vice-presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal.

Art. 86, Constituição do Estado do Ceará. Em caso de impedimento do Governador e do Vice-Governador, ou vacância conjunta dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Governadoria, pela ordem, o Presidente da Assembléia Legislativa e o Presidente do Tribunal de Justiça.

Sobre a sucessão e substituição municipal, a Constituição Estadual de 1989, em seu art. 38, § 1º, prevê que:

Art. 38. As competências dos Prefeitos devem constar da Lei Orgânica do Município, incluídas dentre outras, as seguintes:

.....

§ 1º. Ao vice-prefeito compete substituir o titular e suceder-lhe em caso de vaga, representar o Município e exercer outras atividades por delegação do Prefeito, auxiliando-o em diferentes misteres político-administrativos.

Da leitura das normas supracitadas, podemos inferir que, na arquitetura da regulação constitucional federal e estadual, há uma simetria entre a União e o Estado, uma vez que ambos possuem em sua estrutura o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário.

Dessa forma, estando o Poder Judiciário presente na União e nos Estados, a este é conferido o poder de substituir o Chefe do Executivo, respeitada a ordem sucessória prescrita no ordenamento constitucional.

Contudo, tendo em vista que no Município só há dois Poderes constituídos, já que o mesmo não possui Poder Judiciário, cumpre indagar se, no caso de impedimento do Prefeito e Vice-Prefeito, ou de vacância dos respectivos cargos, poder-se-ia, em respeito ao princípio da simetria, aplicar, no âmbito municipal, a regra do supracitado artigo 80 da CF/88.

Conforme a doutrina e a jurisprudência apresentadas no presente trabalho, não há dúvida de que a regra do aludido artigo, estando inserida no núcleo de normas centrais, de preordenação do Estado-membro, é de repetição obrigatória pelos Estados-Membros.

Não obstante, o mesmo não pode se suceder integralmente nas Leis Orgânicas Municipais, uma vez que os Poderes Judiciário Federal e Estadual não fazem parte dos Municípios. Sendo assim, a intromissão dos mesmos nas administrações municipais, salvo intervenção constitucional prevista, transgrediria frontalmente o princípio da autonomia municipal.

De fato, a mera colocação física do Poder Judiciário no território municipal não é suficiente, pois sempre estará representado e integrando a estrutura política do Estado (se Justiça Estadual) ou da União (quando Justiça Federal). Ademais, a Lei Orgânica é taxativa nesse sentido, esgotando a ordem substitutiva na Presidência do Legislativo Municipal.

Dessa forma, não há que se falar em princípio da simetria onde não há simetria, não se podendo atribuir o exercício do cargo de Prefeito a um membro do Poder Judiciário, pois este não integra a estrutura do Município.

Com efeito, conforme Nelson Nery Costa (2006, p. 128), é a ausência de Poder Judiciário na organização política do Município que faz com que se estabeleça o caráter político da autonomia municipal, de modo que os cargos políticos são preenchidos exclusivamente pelo voto popular.

Ressalte-se, ainda, que o legislador municipal sequer teria competência para prever atribuições e encargos a um Juiz de Direito, sob pena de incidir em grosseira inconstitucionalidade.

Foi nessa mesma ordem de idéias que o então Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, Fernando Luiz Ximenes Rocha, em decisão proferida no Pedido de Suspensão de Segurança nº 2008.0016.0691-0/0, ao examinar a controvérsia em estudo, entendeu que, pelo fato de atuar, no âmbito municipal, o Poder Judiciário estadual, não era possível um membro desse poder assumir a Prefeitura, sob pena de afronta ao princípio da autonomia municipal (arts. 29 e 30, CF/88) e da separação dos Poderes (art. 2º c/c o art. 95, parágrafo único, I, CF/88).

Também não há que se cogitar em ofensa ao princípio da soberania popular na indicação do Procurador-Geral do Município para assumir o cargo de Prefeito Municipal, face ao impedimento do Presidente da Câmara de Vereadores.

Explica-se. Observou-se que o último na linha sucessória para assumir a Chefia do Poder Executivo é o Presidente do Supremo Tribunal Federal, no âmbito federal, e o Presidente do Tribunal de Justiça, na esfera estadual. Apesar de estes agentes políticos não serem eleitos pelo sufrágio universal, a sua menção nos textos constitucionais federal e estadual não fere o supracitado princípio porque se trata de uma mera substituição temporária, conforme explicita a jurisprudência.

Seguindo-se a mesma racionalidade, tendo em vista a inexistência do Poder Judiciário no âmbito municipal, parece razoável, pelo fato de não haver óbice, que seja chamado o Procurador-Geral do Município para assumir, desde que, temporariamente, a chefia Poder Executivo Municipal.

Por fim, oportuno destacar que a repercussão desse caso gerou inclusive movimentação dos parlamentares locais no sentido de promover mudanças na Lei Orgânica de Fortaleza.

Entretanto, ao contrário do que se poderia supor, não se efetivaram alterações no tocante à inclusão do Procurador-Geral do Município no rol de

autoridades aptas a substituírem o Prefeito.

De fato, a modificação sucedeu-se apenas quanto à transmissão do cargo quando o gestor local ausente-se da cidade por motivo de viagem. O mencionado art. 32, VII, LOMF passou a ter a seguinte redação:

Art. 32. Compete privativamente à Câmara Municipal exercer as seguintes atribuições, dentre outras:
VII - quando a ausência do Prefeito exceder a 10 (dez) dias, o cargo deverá ser imediatamente transmitido; (Modificado pela Emenda à LOM n. 001, de 06 de novembro de 2008)

Desse modo, buscou-se restringir a transmissão da Prefeitura tão-somente quando a ausência for por período maior do que 10 (dez) dias, independente de a viagem ser ou não para fora do país.

Destarte, a omissão legislativa ainda persiste, e conseqüentemente, a segurança jurídica⁸⁵ ainda padece de maior proteção pelo sistema normativo local.

⁸⁵ Compreendemos que a segurança jurídica quanto à definição de quem está, ainda que temporariamente, na chefia do Poder Executivo Municipal, decorre justamente da própria identificação de quem é o agente público que realiza os atos administrativos inerentes à gestão local, cujos efeitos, em regra, destinam-se a todos os munícipes. Em síntese, o conhecimento de quem seja o sujeito competente de certo ato, permitirá àquele que tenha sua situação jurídica prejudicada, buscar a responsabilização do Prefeito e a reparação de seu direito, adotando as providências administrativas e jurisdicionais cabíveis. Ademais, temos que o conhecimento de quem seja o gestor local é necessário para que os cidadãos possam reivindicar, junto ao Prefeito, a execução de atos para os quais ele seja a autoridade responsável. Outrossim, cumpre lembrarmos a lição de J.J Gomes Canotilho, segundo o qual a segurança jurídica é intimamente ligada ao princípio da proteção da confiança. Para o autor, estes princípios "andam estreitamente associados a ponto de alguns autores considerarem o princípio da proteção de confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está condicionada com elementos objectivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto a protecção da confiança se prende mais com as componentes subjectivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos dos poderes públicos. A segurança e a protecção da confiança exigem, no fundo: (1) fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos actos do poder; (2) de forma que em relação a eles o cidadão veja garantida a segurança nas suas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos dos seus próprios actos. Deduz-se já que os postulados da segurança jurídica e da protecção da confiança são exigíveis perante *qualquer acto* de qualquer poder – legislativo, executivo e judicial.". (CANOTILHO, 1999, p. 252).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho, constatou-se que a simples transmissão do exercício da administração municipal, ainda que por um período de tempo diminuto, pode se transformar em um impasse, notadamente quando aqueles que deveriam assumir a governança, por interesses políticos futuros e em obediência aos ditames da legislação eleitoral, esquivam-se de concretizar seu mister.

Situações como esta permitem trazer a lume diversas considerações sobre a conformação jurídica da entidade municipal no ordenamento jurídico brasileiro, em especial no período que se segue à promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual veio por consagrar, definitivamente, o Município como ente federativo, dotado de autonomia.

Entretanto, compreender referido fenômeno passa pela apreensão dos principais aspectos que nortearam a origem e a evolução do Município, notadamente, no Brasil.

Assim, tem-se que o nascimento da instituição municipal é objeto de controvérsia, entendendo alguns que seu surgimento se deu de forma natural, enquanto outros acreditam que, embora o espírito gregário do homem tenha origem em um passado remoto, o Município como organização política surgiu no final da República Romana, como forma de manter a dominação pacífica das cidades conquistadas.

Independente de tal discussão, o Município, no Brasil, é fruto do transporte do modelo português, de influência romana, tendo o sistema das Ordenações do Reino (Afonsinas, Manuelinas e Filipinas) disciplinado nossas Municipalidades até a Independência (1822), quando o Brasil iniciou a fase verdadeiramente nacional de sua história municipal.

O Município teve o seu reconhecimento com a Constituição Imperial de 1824. Posteriormente, com a Constituição de 1891, que substituiu a forma unitária de Estado, consolidando a República e o federalismo, o Município teve sua autonomia assegurada de forma expressa, em tudo que respeitasse ao seu peculiar interesse.

Com a Constituição de 1934, ocorreu o delineamento da autonomia

municipal, tornando-se expressa a autonomia financeira do Município, com a discriminação das rendas municipais, e a faculdade de livremente organizar os serviços de sua competência, além da eletividade obrigatória dos Vereadores e Prefeitos (com exceção).

Entretanto, sua curta duração não permitiu uma apreciação exata dos resultados de suas inovações, sendo seguida pela Carta de 1937, que manteve o título federal apenas formalmente, sendo, na verdade, uma Constituição unitária. Esta, ao concentrar grandes poderes no Executivo federal, malferiu não só a autonomia municipal, como também a estadual.

Com a Constituição de 1946, a Federação teve seu restabelecimento, restaurando-se a autonomia municipal, nos seus aspectos político, administrativo e financeiro, pela eleição dos prefeitos e vereadores; pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente, à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas, bem como à organização dos serviços públicos locais.

Contudo, devido à crise institucional que se implantou no país após 1964, a Federação desfigurou-se e, a partir de 1967, apesar de se manter a autonomia municipal, houve uma limitação da mesma.

O tratamento jurídico destinado ao Município pelos constituintes sofreu uma profunda modificação com a Carta Magna de 1988, a qual veio por introduzi-lo na estrutura federativa, passando o mesmo a participar do princípio da indissolubilidade da República Federativa do Brasil, além de ampliar sua autonomia. O fato de não possuir em sua organização política um Poder Judiciário municipal não descaracteriza sua natureza de entidade estatal com poderes para elaborar suas leis e executá-las (Poder Legislativo e Executivo).

Ademais, o fato de o Município, ao organizar seus órgãos e poderes, dever obediência aos princípios contidos na CF/88 e na respectiva Constituição Estadual, bem como aos preceitos do art. 29 da Carta Magna, decorre da própria lógica do sistema federativo.

A partir de mencionadas alterações na posição do ente municipal na organização político-administrativa nacional, foram apresentadas as suas múltiplas definições, construídas pela doutrina nacional e estrangeira, das quais pudemos

extrair o conceito de Município como pessoa jurídica de direito público interno, que integra a estrutura da federação brasileira, possuindo autonomia política, normativa, administrativa e financeira.

Neste passo, considerando que a nota distintiva da caracterização do Município na vigente Constituição é a sua inclusão na estrutura do Estado Federal brasileiro, o que veio acompanhada do reconhecimento de sua autonomia de forma plena, passou-se ao estudo desta, traçando-se, antes, os lineamentos da organização política nacional bem como uma contraposição entre a autonomia e a soberania em termos genéricos.

Inferiu-se, da análise dos arts. 1º e 18, *caput*, da CF/88, que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, adotando, como forma de Estado, o Federalismo; como forma de governo, a República, que se caracteriza pelo fato de que, coexistindo os três poderes do Estado, Legislativo, Executivo e Judiciário, os dois primeiros derivam de eleições populares; como sistema de governo, o presidencialismo, em que o Presidente da República, cumprindo um mandato por tempo fixo, que não depende da confiança do órgão do Poder Legislativo (cujos membros são eleitos por período fixo de mandato) nem para a sua investidura, nem para o exercício do governo, acumulando as funções de Chefe do Estado e do Governo; e como regime de governo, a democracia semidireta ou participativa, que combina a democracia representativa ou indireta (em que o povo outorga as funções de governo aos seus representantes, eleitos periodicamente) com institutos de participação direta do povo nas funções do governo, como o referendo, o plebiscito, a ação popular e a iniciativa popular.

Destarte, tem-se que o federalismo é a forma de Estado em que o poder político é exercido de modo descentralizado por, pelo menos, duas esferas governativas (o Estado Federal, o todo, dotado de personalidade jurídica de Direito Público Internacional, e os Estados-Membros, dotados de personalidade jurídica de Direito Público interno), coordenadas por um processo de repartição de competências⁸⁶ determinado pela Constituição Federal.

⁸⁶ No Brasil, a CF/88 utilizou como critério norteador da repartição de competências entre os entes federativos o princípio da predominância do interesse, cabendo à União as matérias em que há predominância do interesse geral; aos Estados, as matérias em que há predominante interesse regional e, aos Municípios, os assuntos de interesse local. O Distrito Federal acumula as competências estaduais e municipais (interesse regional e local), com exceção de sua

No Estado Federal brasileiro, a República Federativa do Brasil é a única titular da soberania (poder supremo de autodeterminação), sendo representada externamente pelos órgãos da União. Já a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são titulares da autonomia, entendida como a capacidade de autodeterminação dentro dos limites traçados pela Constituição Federal.

No que diz respeito à autonomia municipal, abordou-se a discussão acerca de sua origem (romana ou francesa) e sua definição como prerrogativa política outorgada pela Constituição Federal aos Municípios, englobando as capacidades de auto-organização, autogoverno, auto-administração e autolegislação (ou capacidade normativa própria). Nestas capacidades, encontram-se caracterizadas a autonomia política (capacidades de auto-organização e de autogoverno), normativa, administrativa e financeira do Município, às quais se passou a analisar.

A autonomia política do Município compreende sua capacidade de auto-organização, segundo a qual cabe ao Município elaborar sua própria Lei Orgânica (votada e promulgada pela Câmara Municipal, independente de sanção e veto do Prefeito) e sua capacidade de autogoverno, que consiste na eletividade dos seus Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, sem ingerência da União e do Estado.

A CF/88 inovou, ao conceder aos Municípios a capacidade de auto-organização e tornar plena sua capacidade de autogoverno, não existindo mais qualquer hipótese de prefeito nomeado.

Já a autonomia normativa do Município compreende a capacidade de autolegislação, que consiste na elaboração de suas próprias leis pela Câmara Municipal.

Por sua vez, a autonomia administrativa do Município consiste na sua capacidade de administração própria para prestar e manter os serviços de interesse local (não só os serviços públicos propriamente ditos, como também as obras públicas e demais atividades do Município necessárias ou úteis aos munícipes).

Ademais, impende registrar que a CF/88 estabeleceu o rol de competências materiais (ou administrativas) e legislativas do ente municipal.

As primeiras encontram-se tanto no art. 23 (cujo exercício se dá de forma comum entre todos os entes federativos) como no art. 30, IV a IX, da Carta Magna (em que se apresentam competências exclusivas do Município).

Já a competência legislativa, prevista no art. 30, I e II, CF/88, inserida no campo da já mencionada autonomia normativa, refere-se à autorização para que o Município possa legislar sobre assuntos de interesse local (expressão utilizada tão-somente na vigente Constituição, substituindo o “peculiar interesse do Município”, consagrado até então), bem como suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

De nada adiantaria o Município ter as mencionadas autonomias políticas e administrativas, se não dispusesse da respectiva autonomia financeira que consiste na capacidade de ter receita própria (poder de instituir e arrecadar os tributos de sua competência) e aplicar suas rendas, de acordo com os respectivos orçamentos. Essa competência tributária é essencial para se assegurar a organização dos serviços públicos locais.

Para a compreensão do caso do Município de Fortaleza, foram analisados os processos de investidura, posse e vacância nos cargos de chefia do Poder Executivo, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, estabelecendo-se estudo comparativo, do qual se pôde inferir que cada ente é responsável por estabelecer as regras aplicáveis para si, em suas normas de organização básica, desde que atendidos os preceitos gerais da Carta Magna, conforme determina o princípio da simetria.

De acordo com o mencionado princípio, as normas centrais da Carta Federal, quais sejam, seus princípios fundamentais, os princípios constitucionais estabelecidos e as normas de competência ou de preordenação, devem ser obrigatoriamente reproduzidas pelos ordenamentos jurídicos dos demais entes federativos, assumindo o status de normas estaduais ou locais, conforme se dirijam aos Estados-membros, Distrito Federal ou Municípios.

Foi a partir da interpretação de referido princípio que se desenrolou a controvérsia aqui examinada.

Conforme já apresentado, o ato da Prefeita de Fortaleza de nomear o Procurador-Geral do Município como seu substituto, durante a sua ausência do país,

e diante da impossibilidade legal dos legitimados a assumirem o cargo, foi impugnado pela ACM com fundamento em uma suposta simetria com o modelo constitucional federal e estadual.

A existência de lacuna na legislação infraconstitucional, a qual não alcança todas as situações possíveis de se concretizarem faticamente, provocou grave insegurança jurídica, ensejando uma disputa pelo exercício da gestão municipal.

Neste passo, impende lembrar a velha lição de que o ordenamento jurídico, dinamicamente considerado, não possui lacunas ou omissões. Destaca-se, nesse ponto, a atividade hermenêutica exercida pelo Poder Judiciário, no processo de aplicação das leis, pois fará uso das diversas ferramentas de interpretação e integração existentes, até que se preencha o vácuo normativo.

De fato, somente com a manifestação do Poder Judiciário, na situação relativa ao Município de Fortaleza, objeto deste trabalho, através do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará e do Supremo Tribunal Federal, obteve-se o esclarecimento, e conseqüente solução, da controvérsia em questão, vez que ratificada a compreensão de que somente uma autoridade municipal pode exercer o cargo de Prefeito, não sendo plausível admitir-se que isso se faça por membro do Poder Judiciário, pois este não integra a estrutura dos Municípios.

E aquiescemos com tal ponderação, conforme já exposto anteriormente.

Com efeito, não pode a Constituição Estadual ou a Lei Orgânica determinar que um magistrado substitua a chefia do Executivo municipal, sob pena de afronta à Constituição Federal, por ofensa aos princípios da autonomia municipal e da separação dos Poderes, conforme já se manifestou a jurisprudência.

Por fim, deve-se ressaltar a necessidade de alteração urgente da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, para a inclusão de mais um nome⁸⁷ na lista de eventuais substitutos (ou sucessores) do cargo de Prefeito, e que outros Municípios façam o mesmo, de forma a evitar a proliferação de novas querelas, semelhantes a aqui descrita, as quais trazem prejuízos à dinâmica da Administração Pública e aos administrados.

⁸⁷ Por exemplo, um Secretário, como o dos Negócios (ou Assuntos) Jurídicos, ou o Procurador-Geral do Município.

7 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. *Direito Constitucional Descomplicado*. 3.ed. São Paulo: Método, 2008.

ALVES, Alaor Caffé. *Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro*. São Paulo: José Bushatsky, 1981.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 4. ed. Porto Alegre: Globo, 1959.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 20.ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. *Teoria do Estado*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e Teoria da Constituição*. 3. ed. Almedina: Coimbra, 1999.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

CASTRO, Edson de Resende. *Teoria e prática do Direito Eleitoral*. 4. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008.

CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito Administrativo Municipal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da; DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2008. v. 3.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

FEITOSA, Luiz Tadeu. *Patativa do Assaré: a trajetória de um canto*. São Paulo: Escrituras, 2003.

FERRARI, Regina de Macedo Nery. *A inconstitucionalidade da lei municipal*. Curitiba: Juruá, 1991.

_____. *Elementos de Direito Municipal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1989.

v.1.

_____. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1990. v.2.

_____. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. *O município à luz da Constituição Federal de 1988*. 2. ed. Bauru: Edipro, 1995.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Manual dos municípios: município e municipalização*. São Paulo: Resenha Universitária, 1975.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

Instituto Brasileiro de Administração Municipal. *Manual do prefeito*. 5. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1977.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. *Hermenêutica Jurídica Clássica*. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, DIOGO LORDELLO DE. *A moderna administração municipal*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1960.

MONTORO, Eugênio Augusto Franco. *O município na Constituição brasileira*. São Paulo: EDUC: 1975.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MUKAI, Toshio. *O regime jurídico municipal e as regiões metropolitanas*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1976.

NOVELINO, Marcelo. *Teoria da Constituição e Controle de Constitucionalidade*. Salvador: JusPodivm, 2008.

PAUPÉRIO, A. Machado. *O Município e seu Regime Jurídico no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1973.

PONTES FILHO, Valmir. *Curso fundamental de direito constitucional*. São Paulo: Dialética, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. *O Prefeito e o Município*. 2. ed. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam, 1977.

SILVA, José Moreira da. *Enciclopédia do Administrador Municipal*. São Paulo: Juriscredi, 1974.

SOARES, Antônio Carlos Otoni. *A instituição municipal no Brasil*. São Paulo: Editora. Revista dos Tribunais, 1986.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

UCHOA, Jose Renato. *ABC do direito municipal*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

VIANA, Arruda. *O município e a sua lei orgânica*. São Paulo: Saraiva, 1950.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *Efetividade do processo em face da Fazenda Pública*. São Paulo: Dialética, 2003.

- **Artigos de Periódicos (impressos e eletrônicos)**

ACKEL FILHO, Diomar. A Autonomia Municipal na Nova Constituição. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 635, p. 37-47, set. 1988.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Crítica ao tratamento constitucional do Município como ente da Federação brasileira. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, n. 68, p. 76-85, 2009.

ALVES, Francisco de Assis Aguiar. Autonomia municipal e interesse local como parâmetros à competência legislativa dos municípios. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Campos dos Goytacazes, Ano IV/V, n. 4/5, p. 527-581, 2003/04.

ATHAYDE, Selma Maria de. Diretrizes para as Cartas Municipais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 103, p. 249-272, jul./set. 1989.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do Poder: Federação e Município. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 85, p. 151-184, jan./mar. 1985.

BASTOS, Celso Ribeiro. A Federação nas Constituições Brasileiras. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 29, p. 45-77, jun. 1988.

BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 65, p. 115-126, jan./mar. 1980.

_____. O federalismo e a revisão da forma de estado. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, p. 21-42, jan./mar. 1973.

_____. O planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões (a experiência brasileira). *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, p. 53-78, jul./set. 1971.

BRÜHL, Dieter. A Constituição de 1988 e os Municípios Brasileiros. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 118, p. 41-52, abr./jun. 1993.

CASTRO, Pedro Henrique Gênova de. Intervenção dos Estados nos Municípios. *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Ceará*, Fortaleza, n. 9, p. 9-13, 1992.

COLNAGO, Lorena de Mello Rezende. A História da jurisdição constitucional no

- Brasil de 1824 a 1969 - a herança constitucional recebida pela constituição de 1988. *Revista legislação do trabalho: LTr*, São Paulo, v. 73, n. 1, p. 49-59, jan. 2009.
- DÓRIA, A. de Sampaio. Autonomia dos Municípios. *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, São Paulo, p. 419-432, 1928.
- FARENA, Duciran Van Marsen. Federalismo e Direito Econômico. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 111, p. 21-40, jul./set. 1991.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Estado federal brasileiro à luz da Constituição de 1988. *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, São Paulo, v. 86, p. 116-129, 1991.
- HORTA, Raul Machado. A posição do Município no Direito Constitucional federal brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 75, p. 107-122, jul./set. 1982.
- _____. Organização constitucional do federalismo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 87, p. 05-40, jul./set. 1985.
- INACARATO, Márcio Antônio. O Município no vigente Direito Constitucional Brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, p. 155-164, abr./jun. 1974.
- LISBOA, Márcia. Municípios. Uma autonomia que custou 50 anos. *Rumos: economia & desenvolvimento para os novos tempos*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 204, p. 26-33, jan. 2003.
- LOBO, Paulo Luiz Neto. Competência legislativa concorrente dos Estados-Membros na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 101, p. 87-104, jan./mar. 1989.
- LOURENÇO, Vladimir Rossi. Competência tributária dos municípios e autonomia municipal. *Interesse público: revista bimestral de direito público*, Belo Horizonte, v. 11, n. 54, p. 237-243, mar./abr. 2009.
- MAIA, Ricardo. As substituições dos Prefeitos Municipais. **BuscaLegis**, Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/28170/27728>>. Acesso em: 21 out. 2009.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. Competência legislativa retirada dos estados para os municípios pela nova ordem constitucional. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 645, p. 13-22, jul. 1989.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Inovações Municipais na Constituição de 1988. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 669, p. 10-18, jul. 1991.
- _____. O Regime Municipal Brasileiro em confronto com o de outros países. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 42, p. 30-45, out./dez. 1955.
- MORAES, Bernardo Brito de. O federalismo e a intervenção dos Estados nos Municípios. *Revista da Procuradoria Geral do Município de Fortaleza*, Fortaleza, n. 12, p. 305-328, 2004.
- NASCIMENTO, Carlos Valder do. Competência tributária do Município: fundamentos constitucionais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 83, p. 237-261, jul./set. 1984.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O Controle abstrato de constitucionalidade da lei municipal e a autonomia federativa. *Boletim de direito municipal: BDM*, São Paulo, v. 22, n. 6, p. 463-475, jun. 2006.

PINHO, Judicael Sudário de. A Autonomia Municipal na Constituição de 1988. *Revista de humanidades/Humanities journal*, Fortaleza, v. 10, n. 8, p. 148-172, set. 1993.

PONTES FILHO, Valmir. Federalismo e autonomia municipal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 85, p. 139-150, jan./mar. 1985.

ROCHA, Fernando Luiz Ximenes. Autonomia municipal e a ordem de sucessão e substituição do Prefeito e do Vice-Prefeito. *Interesse público: revista bimestral de direito público*, Belo Horizonte, v. 11, n. 55, p. 221-237, mai./jun. 2009.

SABÓIA, Marcelo Rocha. O Município no Brasil: aspectos históricos, jurídicos e econômicos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 128, p. 237-244, out./dez. 1995.

SARACENO, Gaspare. A autonomia municipal e o zoneamento industrial. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 75, p. 123-136, jul./set. 1982.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. Direito Constitucional Tributário - O Princípio da Autonomia Municipal e os Assuntos de Interesse Local na Constituição Federal de 1988. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 61, p. 212-227, 2005.

SOUZA, Moacyr Benedicto de. Do Estado unitário ao Estado regional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 85, p. 125-138, jan./mar. 1985.

SUNDFELD, Carlos Ari. Regime Constitucional do Município. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 34, p. 45-70, dez. 1990.

TORQUATO, Manuela Lourenço Pires. Interesse nacional e peculiar interesse local: como distingui-los? *Pensar: revista do curso de direito da Universidade de Fortaleza*, Fortaleza, v. 6, n. 6, p. 95-106, fev. 2001.

VIANA, Raimundo. Autonomia municipal e intervenção. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 83, p. 229-236, jul./set. 1984.

- **Dissertação**

LEITÃO, Francisco Diassis Alves. *Análise evolutiva da autonomia municipal e a Constituição Federal de 1988*. Dissertação. Fortaleza: Universidade Federal do Ceara, 2002, 115 p.

- **Legislação**

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Secretaria de Estado dos Negócios do Império do Brasil, Rio de Janeiro, 22 abr. 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 21 out. 2009.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de

fevereiro de 1891. Diário Oficial [da] União, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 21 out. 2009.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Sala das Sessões da Assembléia Nacional Constituinte, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 21 out. 2009.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Diário Oficial [da] União, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 21 out. 2009.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Diário Oficial [da] União, Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 21 out. 2009.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 20 out. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 21 out. 2009.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 out. 2009.

_____. Decreto nº 01, de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Diário Oficial [da] República Federativa Brasileira, 16 nov. 1889. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=91696>>. Acesso em: 21 out. 2009.

_____. Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 21 out. 2009.

_____. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 mai. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 21 out. 2009.

_____. Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992. Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8437.htm>. Acesso em: 21 out. 2009.

CEARÁ. Constituição do Estado do Ceará, de 5 de outubro de 1989. Diário Oficial [do] Estado do Ceará, Fortaleza, CE, 5 out. 1989. Disponível em: <http://www.al.ce.gov.br/publicacoes/constituicaoestadual_56.pdf>. Acesso em: 21 out. 2009.

FORTALEZA. Lei Orgânica do Município de Fortaleza (CE). Diário Oficial [do] Município de Fortaleza, Fortaleza, CE, 15 dez. 2006. Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br/bimg04/leis_brasil/lorg.htm>. Acesso em: 21 out. 2009.

GOIÁS. Constituição do Estado de Goiás, de 5 de outubro de 1989. Diário Oficial [do] Estado de Goiás, Goiás, GO, 5 out. 1989. Disponível em: <http://www.assembleia.go.gov.br/?p=constituicao_do_estado_de_goiás>. Acesso em: 21 out. 2009.

PORTO ALEGRE. Lei Orgânica do Município de Porto Alegre (RS). Diário Oficial [do] Município de Porto Alegre, Porto Alegre, RS, 4 abr. 1990. Disponível em: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/lei_org/LOM_%20Atualizada.htm>. Acesso em: 21 out. 2009.

SANTA MARIA. Lei Orgânica do Município de Santa Maria. Diário Oficial [do] Município de Santa Maria, Santa Maria, RS, 3 abr. 1990. Disponível em: <http://www.santamaria.rs.gov.br/docs/leis/lom/Lei_Organica_do_municipio.pdf>. Acesso em: 21 out. 2009.

- **Jurisprudência**

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência nº 2850. Relator: Min. Adhemar Maciel. Amazonas, 9 de agosto de 1993. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp>.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 164. *O Prefeito municipal, após a extinção do mandato, continua sujeito a processo por crime no art. 1º do Decreto-Lei nº 201, de 27/02/67.* Distrito Federal. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp>.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 208. *Compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita à prestação de contas perante órgão federal.* Distrito Federal. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp>.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 209. *Compete à Justiça Estadual processar e julgar prefeito por desvio de verba transferida e incorporada ao patrimônio municipal.* Distrito Federal. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp>.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 793. Relator: Min. Carlos Velloso. Rondônia, 16 de maio de 1997. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em 21 out. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1434. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. São Paulo, 25 de fevereiro de 2000. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em 21 out. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1057 – Medida Cautelar. Relator: Min. Celso de Mello. Bahia, 6 de abril de 2001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em 21 out. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1172. Relator: Min. Ellen Gracie. Distrito Federal, 25 de abril de 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em 21 out. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1140. Relator: Min. Sydney Sanches. Roraima, 26 de setembro de 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em 21 out. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3619. Relator: Min. Eros Grau. São Paulo, 20 de abril de 2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em 21 out. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 687. Relator: Min. Celso de Mello. Pará, 10 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em 21 out. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3549. Relator: Min. Cármen Lúcia. Goiás, 31 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em 21 out. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2709. Relator: Min. Gilmar Mendes. Sergipe, 16 de maio de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em 21 out. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Originária nº 467. Relator: Min. Néri da Silveira. São Paulo, 3 de outubro de 1997. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em 21 out. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 74201. Relator: Min. Celso de Mello. Minas Gerais, 13 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em 21 out. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 81730. Relator: Min. Nelson Jobim. Rio Grande do Sul, 1 de agosto de 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em 21 out. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 88536. Relator: Min. Marco Aurélio. Goiás, 15 de fevereiro de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em 21 out. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 2496. Relator: Min. Marco Aurélio. Pernambuco, 22 de outubro de 2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em 21 out. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 1186. Relator: Min. Menezes Direito. Mato Grosso do Sul, 2 de maio de 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em 21 out. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 6083. Relator: Min. Eros Grau. Ceará, 29 de maio de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em 21 out. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 116012. Relator: Min. Moreira Alves. Espírito Santo, 28 de abril de 1989. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em 21 out. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 394. *Cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício.* Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 702. *A competência do Tribunal de Justiça para julgar prefeitos restringe-se aos crimes de competência da justiça comum estadual; nos demais casos, a competência originária caberá ao respectivo tribunal de segundo grau.* Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 703. *A extinção do mandato do prefeito não impede a instauração de processo pela prática dos crimes previstos no art. 1º do decreto-lei 201/1967.* Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>.

_____. Tribunal Federal de Recursos. Súmula nº 133. *Compete à Justiça Comum Estadual processar e julgar prefeito municipal acusado de desvio de verba recebida em razão de convenio firmado com a União Federal.* Distrito Federal. Disponível em: <<http://manjinski.com.br/sumtfr.htm>>.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Mandado de Segurança nº 2008.0016.8814-2. Ceará, 22 de maio de 2008. Disponível em: <<http://www.tjce.jus.br/principal/default.asp>>. Acesso em 21 out. 2009.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Suspensão de Segurança nº 2008.0016.0691-0/0. Relator: Desembargador Fernando Luiz Ximenes Rocha. Ceará, 26 de maio de 2008. Disponível em: <<http://www.tjce.jus.br/principal/default.asp>>. Acesso em 21 out. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70009237090. Relator: Min. Desembargador Luiz Ari Azambuja Ramos. Rio Grande do Sul, 20 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/index.php>>. Acesso em 21 out. 2009.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70009325200. Relator: Min. Desembargador Vasco Della Giustina. Rio Grande do Sul, 10 de junho de 2005. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/index.php>>. Acesso em 21 out. 2009.

- **Sites**

ARAÚJO, Carlos. Ainda Patativa do Assaré. **Jornal da Besta Fubana**, Recife, 6 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.luizberto.com/?p=23496>>. Acesso em: 21 out. 2009.

DUTRA, Giselle. Prefeita viaja e deixa disputa entre Martônios. **Jornal O Povo**, Fortaleza, 22 mai. 2008. Disponível em: <<http://opovo.uol.com.br/opovo/politica/790773.html>>. Acesso em: 21 out. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PÚBLICO. Supremo cassa decisão que empossou magistrado para substituir prefeita de Fortaleza (CE). **Direito do Estado**, Salvador, 3 jun. 2008. Disponível em: <[http://www.direitodoestado.com.br/noticias/6139/Supremo-cassa-decis%C3%A3o-que-empossou-magistrado-para-substituir-prefeita-de-Fortaleza-\(CE\)](http://www.direitodoestado.com.br/noticias/6139/Supremo-cassa-decis%C3%A3o-que-empossou-magistrado-para-substituir-prefeita-de-Fortaleza-(CE))>. Acesso em: 21 out. 2009.

LIMA, Eliomar de. Martônio Mont'Alverne reassume como prefeito de Fortaleza. **Jornal O Povo**, Fortaleza, 26 mai. 2008. Disponível em: <<http://opovo.uol.com.br/politica/791774.html>>. Acesso em: 21 out. 2009.

PREFEITURA DE FORTALEZA. Prefeita concede coletiva de imprensa. Fortaleza, 28 mai. 2008. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=8195&Itemid=239>. Acesso em: 21 out. 2009.

SAMPAIO, Daniel. ACM quer que juiz substitua Luizianne. **Jornal O Povo**, Fortaleza, 23 mai. 2008. Disponível em: <<http://opovo.uol.com.br/opovo/politica/791065.html>>. Acesso em: 21 out. 2009.

_____. Com base em liminar, juiz assume cargo. **Jornal O Povo**, Fortaleza, 24 mai. 2008. Disponível em: <<http://opovo.uol.com.br/opovo/politica/791268.html>>. Acesso em: 21 out. 2009.

_____. Fortaleza tem três prefeitos em um dia. **Jornal O Povo**, Fortaleza, 27 mai. 2008. Disponível em: <<http://opovo.uol.com.br/opovo/politica/791955.html>>. Acesso em: 21 out. 2009.

- **Verbetes**

FEUDALISMO. In: ALMANAQUE Abril: a enciclopédia da atualidade. São Paulo: Abril, 2003. 1 CD-ROM.

VASSALO. In: GRANDE Enciclopédia Larousse Cultural. São Paulo: Nova Cultural, 1998. 24 v. p. 5889.

ANEXOS

ANEXO A – NOTÍCIAS

Prefeita viaja e deixa disputa entre Martônios

22 Mai 2008 - 00h36min

O procurador-geral do Município, Martônio Mont'Alverne, recebeu ontem o cargo de prefeito das mãos de Luizianne Lins durante a assinatura da ordem de serviço da construção do Hospital da Mulher. Logo depois, a prefeita seguiu viagem para os Estados Unidos que deve durar dez dias. O mais antigo juiz em atividade da Vara da Fazenda Pública, dizendo-se legitimado por pareceres de juristas, Martônio Vasconcelos demonstra disposição de brigar pela vaga.

Conforme **O POVO** mostrou ontem, a polêmica começou porque tanto o vice-prefeito, Carlos Veneranda (PDT), quanto o presidente da Câmara, Tin Gomes (PHS), deixarão os limites do município de Fortaleza durante a viagem de Luizianne porque, se permanecerem na Capital, a lei os obrigará a assumir o Executivo. Caso isso ocorra, quem assumir, torna-se inelegível - mas ambos já assumiram que são candidatos a vereador.

O problema está no fato de a Lei Orgânica de Fortaleza não esclarecer quem deve substituir interinamente o prefeito quando o vice-prefeito e o presidente da Câmara Municipal se recusam a fazê-lo. Sem a orientação da Lei Orgânica, criou-se um vazio jurídico, permitindo diferentes interpretações sobre quem assume o Executivo municipal.

Para Martônio, o Vasconcelos, é uma "questão natural" que ele assuma. A polêmica, adianta, não partiu dele e sim da Procuradoria, que teria "orientado mal" a prefeita. O juiz criticou a atuação do outro Martônio, o Mont'Alverne, que estaria "advogando partidariamente em favor dele".

Martônio Vasconcelos entrou em contato com o presidente da Associação Cearense de Magistrados, Paulo de Tarso Pires, que teria prometido tomar as "providências cabíveis". O advogado Valmir Pontes disse, ontem à noite, ter sido procurado por Vasconcelos e informou que eles, hoje, terão uma reunião para tratar do assunto. Ele acenou com a possibilidade de entrar com ação judicial, caso seja contratado para cuidar da causa.

A assessoria da Prefeitura confirmou que Martônio Mont'Alverne está, desde ontem, no exercício do cargo de prefeito. Ainda conforme a assessoria a Procuradoria Geral do Município está na linha de sucessão e não, a Fazenda Pública. **O POVO** tentou contatar Martônio Mont'Alverne durante toda a tarde de ontem pelo celular, mas não foi atendido. (*Giselle Dutra*).

<http://opovo.uol.com.br/opovo/politica/790773.html>

BRIGA JURÍDICA

ACM quer que juiz substitua Luizianne

Associação Cearense de Magistrados entrou com mandado de segurança na justiça, ontem, para anular a decisão da prefeita de transferir o cargo para o procurador-geral do Município, Martonio Mont'Alverne

Daniel Sampaio
da Redação
23 Mai 2008 - 00h41min

A Associação Cearense dos Magistrados (ACM) entrou com um mandado de segurança contra o ato da prefeita de Fortaleza, Luizianne Lins (PT), que transferiu seu cargo para o procurador-geral do Município, Martônio Mont'Alverne, antes de viajar para os Estados Unidos. Caso a Justiça conceda liminar, a posse de Mont'Alverne fica invalidada e o mais antigo juiz da Fazenda Pública em atividade, Martônio Vasconcelos, assume a Prefeitura.

Ontem à noite, o advogado Novo Mota protocolou o mandado de segurança no Fórum Clóvis Beviláqua. A ação foi recebida pela juíza de plantão, Maria Marleide Marciel Queiroz. "No Município não existe previsão para que quem assuma seja do Judiciário e muito menos para que assuma o procurador", argumentou o advogado. O mandado pede ainda a anulação de decisões tomadas por Mont'Alverne e que Vasconcelos seja empossado oficialmente pela Câmara Municipal.

De acordo com Mota, Vasconcelos deve assumir com base na analogia à Constituição Federal. Quando o presidente se ausenta, o vice assume o posto. Caso o vice esteja impedido de assumir o cargo, o próximo da linha de sucessão é o presidente da Câmara dos Deputados, seguido pelo presidente do Senado e pelo presidente do Supremo Tribunal Federal (STF).

A Constituição Estadual também prevê que o vice assume na ausência do governador. Não assumindo o vice, o cargo fica para o presidente da Assembléia Legislativa. O próximo da linha sucessória é o presidente do Tribunal de Justiça. No caso de Fortaleza, a Lei Orgânica do Município é omissa.

Com a viagem de Luizianne para os Estados Unidos, Carlos Veneranda (PDT) deveria assumir a Prefeitura. Mas ele informou que não poderá ficar no cargo porque irá ser candidato a vereador. O presidente da Câmara, Tin Gomes (PHS), também será candidato nas eleições deste ano. Se assumissem a Prefeitura, eles ficariam automaticamente impedidos de se candidatar. A omissão da Lei Orgânica em relação ao seguinte na linha de sucessão causou a celeuma entre os Martônios.

Ontem, Vasconcelos passou parte do dia em reunião com seus advogados. "Se a Justiça mandar eu vou (assumir a Prefeitura). Estou, como diz o passageiro, em espera", afirmou ontem à tarde.

Prefeito interino, Mont'Alverne disse ontem à noite que só se pronunciaria depois que soubesse oficialmente da ação. "Eles entraram com mandado foi? Não estou sabendo. Só posso me manifestar quando souber disso", afirmou.

Ele contou que nada de urgente ocorreu desde que assumiu o cargo. Afirmou ainda que não

espera tomar nenhuma decisão polêmica enquanto estiver no cargo. "Qualquer pessoa que assuma interinamente na condição que eu assumi é apenas um trabalho de representação formal. A prefeita (Luizianne) é quem foi eleita, qualquer decisão política e administrativa é dela", declarou Mont'Alverne.

[!] FALE COM A GENTE:

danielsampaio@opovo.com.br

E MAIS

- O vice-prefeito, Carlos Veneranda (PDT), que seria o sucessor nato, saiu dos limites de Fortaleza, para não ser obrigado a assumir durante a viagem de Luizianne. Como ele é candidato a vereador, ficaria inelegível este ano. O presidente da Câmara, Tin Gomes (PHS), que se encontra na mesma situação, também sairá de Fortaleza no período.

- Como a Lei Orgânica do Município não informa diretamente quem assume, criou-se lacuna para diversas interpretações sobre a legitimidade de quem deve assumir o cargo nesse caso.

- A Prefeitura e a Procuradoria entenderam que o procurador-geral deve assumir, alegando que nomear um juiz representaria "intervenção" de uma instituição do Estado no Município. Foi tomado ainda como base o artigo 88 da Lei Orgânica, que estabelece ser a Procuradoria Geral "uma instituição permanente" da administração municipal.

- Para a Associação Cearense de Magistrados (ACM) e juristas, quem deveria assumir seria o mais antigo juiz em atividade da Vara da Fazenda Pública, Martônio Vasconcelos, da 3ª Vara da Fazenda Pública.

ENTENDA O CASO:

16/05: Ofício assinado pela prefeita Luizianne Lins (PT) informa ao vice-prefeito Carlos Veneranda (PDT) que ela irá viajar para os Estados Unidos entre os dias 21 e 30 de maio para reuniões em Washington e Nova Iorque.

19/05: Veneranda informa que não assumirá a Prefeitura porque será candidato a vereador. O presidente da Câmara Municipal, Tin Gomes (PHS), também renega o cargo pelo mesmo motivo.

21/05: Luizianne transfere o cargo para Martônio Mont'Alverne, procurador-geral do Município durante assinatura da ordem de serviço do Hospital da Mulher. O juiz Martônio Vasconcelos anuncia que está disposto a brigar pelo cargo argumentando que é o mais antigo juiz em atividade da Vara da Fazenda Pública.

22/05: Associação Cearense de Magistrados (ACM) entra com um mandato de segurança para derrubar Mont'Alverne.

<http://opovo.uol.com.br/opovo/politica/791065.html>

Com base em liminar, juiz assume cargo

O juiz da 3ª Vara da Fazenda Pública, Martônio Vasconcelos, assumiu ontem interinamente a prefeitura de Fortaleza, após a liminar que retirou o cargo das mãos do procurador-geral do Município, Martônio Mont'Alverne.

Daniel Sampaio
da Redação
24 Mai 2008 - 00h30min

Fortaleza ficou ontem cerca de quatro horas sem prefeito. O presidente em exercício da Câmara Municipal, Elpídio Nogueira (PSB), foi notificado por volta das 10 horas. Ele só deu posse ao novo prefeito interino, o juiz da 3ª Vara da Fazenda Pública, Martônio Vasconcelos, às 14h15min. A solenidade foi rápida e ocorreu na sala da presidência da Câmara, com a presença de poucos parlamentares.

Vasconcelos assumiu como interino no lugar de Martônio Mont'Alverne, procurador-geral do Município, empossado pela prefeita Luizianne Lins (PT) na última quarta-feira, antes dela viajar para os Estados Unidos. O juiz assumiu por meio de liminar, devido ao mandado de segurança de autoria da Associação Cearense dos Magistrados (ACM) - julgado na última quinta-feira à noite, durante o plantão do Fórum Clóvis Beviláqua.

O cargo de prefeito ficou vago porque o vice, Carlos Veneranda (PDT), e o presidente da Câmara, Tin Gomes (PHS), não quiseram assumir. Os dois ficariam impedidos judicialmente de disputar as eleições deste ano caso assumissem a prefeitura. Mont'Alverne assumiu o posto, mesmo a Lei Orgânica do Município (LOM) sendo omissa em relação à linha sucessória.

Com essa brecha na lei, a Associação Cearense dos Magistrados (ACM) entrou com uma ação pedindo a anulação dos atos de Mont'Alverne e a posse imediata de Vasconcelos, o mais antigo juiz da Vara da Fazenda Pública em exercício. A argumentação usou o texto da Constituição federal: não assumindo o vice-presidente, o cargo fica para o presidente do Legislativo, seguido pelo presidente do Supremo Tribunal Federal (STF).

Discurso

"Espero devolver a administração na certeza que ela não me dará um grande futuro, mas com certeza me dará um grande passado", filosofou o novo prefeito interino, em seu discurso de posse. Vasconcelos disse que o mais importante era a preservação do estado democrático de direito. "Aproveito para dizer que isso é apenas uma tarefa. Desejo me comportar como interino para que as coisas não parem", justificou o prefeito, defendendo uma mudança urgente na LOM.

O prefeito em exercício estava à vontade, cercado de amigos e familiares. "Primeira dama, vem cá bater uma foto", dizia ele à sua mulher, Egídia Maria Chagas Costa de Vasconcelos. Agenda oficial, no entanto, só mesma na próxima segunda-feira. Ontem, foi decretado ponto facultativo no serviço público. Sem nenhum constrangimento, Vasconcelos disse que iria à praia ainda ontem. "Hoje eu vou à praia. Vou participar do Acqua Moviment, no Beach Park".

[!] FALE COM A GENTE
danielsampaio@opovo.com.br

ENTENDA O CASO

16/5

Ofício assinado pela prefeita Luizianne Lins (PT) informa ao vice-prefeito Carlos Veneranda (PDT) que ela irá viajar para os Estados Unidos entre os dias 21 e 30 de maio para reuniões em Washington e Nova York.

19/5

Veneranda informa que não assumirá a prefeitura porque será candidato a vereador. O presidente da Câmara Municipal, Tin Gomes (PHS), também renega o cargo pelo mesmo motivo.

21/5

Luizianne transfere o cargo para Martônio Mont'Alverne, procurador-geral do Município, durante assinatura da ordem de serviço do Hospital da Mulher. O juiz Martônio Vasconcelos anuncia que está disposto a brigar pelo cargo argumentando que é o mais antigo juiz em atividade da Vara da Fazenda Pública.

22/5

Associação Cearense de Magistrados (ACM) entra com um mandado de segurança para derrubar Mont'Alverne.

<http://opovo.uol.com.br/opovo/politica/791268.html>

3/6/2008

Supremo cassa decisão que empossou magistrado para substituir prefeita de Fortaleza (CE)

O ministro Eros Grau concedeu liminar na Reclamação (RCL) 6083 que trata de controvérsia envolvendo a sucessão para o cargo da prefeita de Fortaleza (CE), Luizianne Lins (PT). O relator cassou decisão em mandado de segurança impetrado pela Associação Cearense dos Magistrados e pelo juiz Francisco Martônio Pontes de Vasconcelos.

A reclamação foi ajuizada, no Supremo Tribunal Federal (STF), pela Prefeitura contra decisão judicial que empossou o juiz Martônio Vasconcelos, o mais antigo da Vara da Fazenda Pública, como substituto de Luizianne, que viajou aos Estados Unidos em 21 de maio.

Pedido de reconsideração

O pedido de liminar foi indeferido pela ministra Ellen Gracie e, em seguida, contestado pelo município de Fortaleza que protocolou pedido de reconsideração ao ministro relator, Eros Grau. O município sustentou que o ministro só teria analisado um dos dois fundamentos constitucionais apresentados na inicial para o cabimento da reclamação.

Conforme a prefeitura, a ministra Ellen Gracie teria apreciado apenas argumento quanto ao descumprimento das decisões do STF em ações diretas de inconstitucionalidade. No entanto, alegou não ter sido analisado o segundo argumento referente ao "impedimento para o exame da causa que alcance mais da metade dos membros do tribunal de origem".

"Diante da alegação do reclamante no sentido de que haveria usurpação de competência desta Corte, ante o eventual interesse da maioria dos membros da magistratura do Estado do Ceará, retomo a apreciação da medida cautelar postulada", disse Eros Grau.

Decisão do relator

De acordo com o relator, a decisão questionada concedeu a liminar no mandado de segurança com o fundamento de que o município estaria compelido à ordem de sucessão contida no artigo 80, da Constituição Federal.

"Contudo, a aplicação é inconcebível à medida que não há Poder Judiciário Municipal", avaliou o ministro Eros Grau, ao ressaltar que os juízes atuantes nas comarcas do estado do Ceará são membros do Poder Judiciário estadual. "Inviável, pois a adoção da simetria para resolver o conflito da vacância do cargo de chefe do Poder Executivo municipal", destacou.

O ministro afirmou que o critério utilizado para a escolha do magistrado que eventualmente assumiria a Prefeitura de Fortaleza "não é dotado de fundamento legal ou constitucional". Eros Grau lembrou que o Supremo já se manifestou sobre o assunto, no sentido de que cabe às Leis Orgânicas estabelecer a vocação sucessória dos cargos de prefeito e vice-prefeito, "vez que consubstancia temas de interesse local, não cabendo às Constituições estaduais tratar da matéria". O ministro citou, como precedentes, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 3549 e 687.

"Sendo omissa a Lei Orgânica do Município de Fortaleza, a decisão que determina que um Juiz de Direito ocupe provisoriamente a Prefeitura cearense configura afronta ao disposto nos artigos 1º e 2º da Constituição do Brasil", salientou o ministro. Para ele, se o objeto do MS diz respeito à possibilidade de um magistrado do estado do Ceará assumir a prefeitura de Fortaleza interinamente, "é certo que todos os magistrados cearenses estariam, ainda que indiretamente, interessados".

Em sua decisão, o ministro-relator Eros Grau entendeu, ainda, que a causa não poderia ter sido apreciada por magistrada atuante no município de Fortaleza. "Faltar-lhe-ia competência para tanto", ressaltou.

Segundo Eros, a jurisprudência do Supremo é no sentido de que para a configuração da competência da Corte seria necessária a declaração de impedimento expressa da maioria dos membros do tribunal de origem. "Contudo, ao meu ver, o entendimento aplica-se às hipóteses de suspeição e de impedimento. O caso destes autos envolve interesse da maioria dos magistrados do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará", disse.

Quanto à existência de interesse da maioria dos membros da magistratura do tribunal de origem, Eros Grau considerou não haver previsão de "instrumento processual hábil a sua suscitação". O relator entendeu que, no caso dos presentes autos, está caracterizado o interesse da maioria dos membros da magistratura cearense no julgamento do MS impetrado pela associação e pelo magistrado. "Este Tribunal reconheceu sua competência para a análise de demanda em que havia interesse privativo dos magistrados", lembrou.

Por fim, o ministro-relator destacou que, conforme a jurisprudência do Supremo, "a letra n, do inciso I, do art. 102 da Constituição Federal, a firmar competência originária do STF para a causa, só se aplica quando a matéria versada na demanda

respeita a privativo interesse da magistratura enquanto tal e não quando também interessa a outros servidores”.

Assim, ao entender estarem presentes os requisitos para a concessão da liminar, fumaça do bom direito e perigo na demora, o ministro Eros Grau concedeu a liminar para cassar decisão proferida nos autos do mandado de segurança impetrado pela Associação Cearense dos Magistrados e pelo Juiz Francisco Martônio Pontes de Vasconcelos.

STF

[http://www.direitodoestado.com.br/noticias/6139/Supremo-cassa-decis%C3%A3o-que-empossou-magistrado-para-substituir-prefeita-de-Fortaleza-\(CE\)](http://www.direitodoestado.com.br/noticias/6139/Supremo-cassa-decis%C3%A3o-que-empossou-magistrado-para-substituir-prefeita-de-Fortaleza-(CE))

Martônio Mont'Alverne reassume como prefeito de Fortaleza

O presidente do Tribunal de Justiça do Estado, Fernando Ximenes, cassou a liminar que garantia o juiz da Fazenda Pública do Ceará, Martônio Vasconcelos, no cargo de prefeito

26 Mai 2008 - 11h47min

O presidente do Tribunal de Justiça do Estado, Fernando Ximenes, cassou, na manhã desta segunda-feira (26), a liminar que garantia o juiz da Fazenda Pública do Ceará, Martônio Vasconcelos, no cargo de prefeito de Fortaleza. A presença do juiz da Fazenda Pública foi interpretada como interferência indevida.

Martônio assumiu na última sexta-feira, respaldado por liminar impetrada pela Associação dos Magistrados do Estado, no que houve o afastamento do procurador-geral do município, Martônio Mont'Alverne, o substituto empossado pela prefeita Luizianne Lins (PT) antes de sua viagem de compromissos sociais e oficiais aos EUA.

O presidente do TJ, no entanto, não se manifestou sobre quem deveria assumir o cargo de prefeito. Com isso, Martônio Mont'Alverne informou que estava reassumindo porque, inclusive, assinou termo de posse formal, com ata e tudo. Inclusive, adiantou que já está despachando. Só que do gabinete da Procuradoria-Geral do Município, na Avenida Santos Duámont (Bairro Aldeota). (*Eliomar de Lima*).

<http://opovo.uol.com.br/politica/791774.html>

Fortaleza tem três prefeitos em um dia

A Prefeitura esteve ontem nas mãos de Martônio Vasconcelos, Martônio Mont'Alverne e Luizianne Lins. O presidente do Tribunal de Justiça, Fernando Ximenes, derrubou a liminar que mantinha Vasconcelos na interinidade. Com a volta de Luizianne hoje para os EUA, Mont'Alverne reassumirá.

Daniel Sampaio
da Redação
27 Mai 2008 - 00h19min

Fortaleza passou ontem pelas mãos de três prefeitos. O juiz da 3ª Vara da Fazenda Pública, Martônio Vasconcelos, foi prefeito até parte da manhã de ontem, quando o presidente do Tribunal de Justiça (TJ), Fernando Ximenes, derrubou a liminar que o sustentava no cargo. Com isso, o procurador-geral do Município, Martônio Mont'Alverne, voltou a ser prefeito interino, ficando no cargo até a tarde, quando a prefeita Luizianne Lins (PT) voltou à Capital, interrompendo viagem oficial aos Estados Unidos, e reassumiu a Prefeitura.

O recurso foi analisado ontem pelo presidente do TJ. "O Judiciário pertence ao poder estadual, então jamais um membro do Poder Judiciário pode assumir a prefeitura de um município", explicou Fernando Ximenes, após participar do programa Debates do Povo, na Rádio O POVO/CBN, na manhã de ontem. Foi na sede da rádio onde ele rubricou o documento oficial que derrubou a liminar.

Segundo ele, um juiz da Fazenda Pública assumir a prefeitura "fere o princípio da autonomia municipal". Ximenes explicou que a decisão de quem deve assumir a prefeitura tem que partir do próprio Poder Executivo municipal. "A LOM é omissa. Essa matéria tem que ser decidida no âmbito municipal".

O advogado da ACM, Novo Mota, avisou ontem que a associação irá recorrer da decisão da Justiça. O juiz Martônio Vasconcelos disse que, logo depois da liminar concedida pela juíza Maria Marleide Queiroz, a Prefeitura de Fortaleza entrou com uma reclamação junto ao Supremo Tribunal Federal (STF). "A ministra Ellen Gracie rejeitou a reclamação, confirmando a decisão da juíza (Marleide)", argumentou Vasconcelos.

Luizianne Lins retornou ontem dos Estados Unidos, como a Coluna Política, do **O POVO**, antecipou com exclusividade na edição desta segunda-feira, por conta da confusão criada em torno da interinidade do cargo. Com Luizianne viajando, a linha sucessória tinha o vice-prefeito, Carlos Veneranda (PDT), seguido pelo presidente da Câmara, Tin Gomes (PHS). Porém, os dois rejeitaram o cargo porque ficariam judicialmente impedidos de disputar as eleições deste ano. A Lei Orgânica do Município (LOM) é omissa em relação ao seguinte na linha de sucessão.

Luizianne empossou o procurador-geral, Mont'Alverne, na quarta-feira, mas a Associação Cearense dos Magistrados (ACM) conseguiu liminar na quinta-feira alegando que o juiz da Fazenda Pública que exerce a função há mais tempo deveria assumir o cargo. Martônio Vasconcelos, então, assumiu o cargo interinamente na tarde da última sexta-feira, dia em que a Prefeitura entrou com recurso no TJ para derrubar a liminar da ACM.

[!] FALE COM A GENTE
danielsampaio@opovo.com.br

ENTENDA O CASO**16/5**

Ofício assinado por Luizianne Lins (PT) informa ao vice-prefeito Carlos Veneranda (PDT) que ela irá viajar para os EUA entre 21 e 30 de maio.

19/5

Veneranda informa que não assumirá porque será candidato a vereador. O presidente da Câmara Municipal, Tin Gomes (PHS), alega o mesmo motivo.

21/5

Luizianne transfere o cargo para Martônio Mont'Alverne, procurador-geral do Município. O juiz Martônio Vasconcelos anuncia que brigará pelo cargo, por ser o mais antigo juiz em atividade na Vara da Fazenda Pública.

22/5

Associação Cearense de Magistrados entra com mandado de segurança para derrubar Mont'Alverne. No mesmo dia, liminar é concedida.

23/5

Vasconcelos assume a prefeitura interinamente. A prefeitura recorre ao Tribunal de Justiça para derrubar a liminar.

<http://opovo.uol.com.br/opovo/politica/791955.html>

Prefeita concede coletiva de imprensa

28/05/2008

Procurador Geral do Município ocupa cargo interinamente.



Após cinco dias em viagem aos Estados Unidos para cumprir agenda oficial, a prefeita Luizianne Lins chegou a Fortaleza na noite da última segunda-feira (26), em retorno motivado pelos questionamentos judiciais sobre quem a substituiria durante sua ausência. Em entrevista coletiva na tarde desta terça-feira (27), em seu Gabinete, Luizianne explicou que sua volta deveu-se a uma preocupação pessoal com a Cidade e com os fortalezenses, já que havia se estabelecido um clima de instabilidade após a mudança do prefeito substituto, determinada por decisão judicial.

"Precisávamos, eu e a Cidade, saber qual o entendimento da Lei. E as decisões na Justiça Estadual e no STF ratificaram que nossa tese estava correta. Estou aqui hoje para transmitir novamente o cargo de Prefeito ao Procurador Geral do Município, Martônio Mont'Alverne", afirmou Luizianne. Após a entrevista coletiva, a Prefeita reuniu-se com empresários do setor de transporte público para acertar detalhes da ação conjunta a fim de garantir o devido funcionamento do sistema durante a possível paralisação dos motoristas (ver matéria neste site). Em seguida, retornou aos EUA para dar continuidade à agenda interrompida.

Na quarta-feira passada (21), minutos antes de embarcar, a Prefeita havia transmitido temporariamente o cargo ao Procurador Geral, diante do impedimento do vice-prefeito, Carlos Veneranda, e do presidente da Câmara Municipal, Tin Gomes, em assumir a função. A Associação Cearense de Magistrados (ACM) questionou o ato e, por força de decisão judicial, o juiz da 3ª Vara da Fazenda Pública, Martônio Vasconcelos, assumiu a Prefeitura na última sexta-feira (23).

Deliberações nas instâncias estadual (Tribunal de Justiça) e federal (Superior Tribunal Federal), ocorreram após a partida da Prefeita rumo a Fortaleza e ratificaram a tese da autonomia do Município, garantindo a transferência do cargo a Mont'Alverne. "Tenho todo o respeito pelo doutor Martônio Vasconcelos. Não questiono a pessoa dele. Se a decisão da Justiça fosse outra, eu estaria aqui empossando o juiz Martônio Vasconcelos", disse Luizianne Lins.

http://www.fortaleza.ce.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=8195&Itemid=239

**ANEXO B – DESPACHO – Suspensão de
Segurança nº 2008.0016.0691-0/0**

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA Nº 2008.0016.0691-0/0.

REQUERENTE: MUNICÍPIO DE FORTALEZA.

REQUERIDOS: ASSOCIAÇÃO CEARENSE DE MAGISTRADOS E OUTRO.

DESPACHO

Trata-se de pedido de suspensão formulado pelo Município de Fortaleza, com o fito de sobrestar os efeitos da liminar exarada em sede de mandado de segurança, mediante decisão da Juíza de Direito plantonista, em 22.05.2008, com ofício no Fórum Clóvis Beviláqua, sob a assertiva de grave lesão à ordem pública, ante os pressupostos de fato assim enunciados:

Devendo ausentar-se de Fortaleza, onde exerce a Chefia do Governo Municipal, transmitiu a Senhora Prefeita ao Senhor Procurador-Geral do Município o exercício interino do poder, o que, segundo os impetrantes, ora requeridos, ocorreu de maneira informal, por via de legislação própria lacunosa e irreverente ao direito material que sustentam pertinentemente posto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica do Poder Judiciário do Ceará, que imporia como substituto necessário, na emergência, um juiz de Vara da Fazenda Pública. Acima de tudo, estaria em jogo no caso, segundo a Julgadora, “uma simetria constitucional” construída nos dois primeiros documentos magnos (de dispositivos equivocadamente indicados, mas originada no art. 80 da CF), a que deveria atender-se; por isso que, ao deferir a liminar suplicada, decretou em caráter de urgência “a suspensão dos efeitos práticos do ato administrativo perpetrado pela Prefeita Municipal de Fortaleza que implicou a transmissão e posse do cargo de Prefeito de Fortaleza em favor do Procurador... em completa afronta à Legislação e ato contínuo determino a posse do impetrante Francisco Martônio Pontes de Vasconcelos no cargo de Prefeito Municipal de Fortaleza, perante a Câmara Municipal de Fortaleza, satisfeitos os requisitos legais e regimentais” (fl. 35). Aí entendida, obviamente, posse temporária, interina, em substituição a titular ausente, e constitucionalmente só para a prática de atos privativos do gestor, e não de *exclusivos*, como a *contrario sensu* sustenta, nos autos, inclusive o ora requerente (fl. 09).

Contra essa determinação que afasta o substituto da Prefeita empossado, o Procurador-Geral do Município, é que este ente público, como pessoa jurídica legitimada, manobra o presente rogo suspensivo da liminar, a longamente fazer, de início, a conceitual distinção entre vaga e impedimento, a primeira ocorrente na estrutura do poder e o segundo na disponibilidade/possibilidade do titular para o exercício do seu cargo, do que decorreriam, resume este Julgador, as figuras provimentais da *sucessão* e da *substituição*. Para concluir fatalmente ter-se, na casuística destes fólios, essa última figura, em cuja tratativa (como, aliás, na primeira) não pode ser cumprido pelos Municípios, até a derradeira fase, o rito montado no art. 80 da Constituição Federal, segundo o qual:

Em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal.

Foram essas disposições repetidas — aduz ainda para sumariar este Prolator — como núcleo de “normas centrais”, de preordenação do Estado-membro” (HORTA, Raul Machado. *RDP* 85/61-73), nas Cartas Políticas Estaduais, não podendo acontecer o mesmo integralmente, porém, quanto às Leis Orgânicas Municipais, já que não contam as entidades que as emanam com um Poder Judiciário próprio do qual possam recrutar o substituto do

Prefeito na última situação nesse art. 80/CF cogitada; fato a impedir fosse homenageada, como exigido na liminar que se pretende suspensa, a simetria a partir de tal norma tornada compulsória para os ordenamentos constitucionais derivados.

Nessa quadratura, ademais — prossegue a inicial — do ponto de vista político, a entrega interina do cargo a um assessor direto da Prefeita de Fortaleza foi melhor; sob o aspecto jurídico, não emergiria em campo omissão legislativa defesa, e que a LOMF “esgota, de forma clara e literal, na pessoa do Presidente do Legislativo Municipal, a vocação para substituir o Prefeito ou o Vice-Prefeito em caso de impedimento momentâneo, não sendo o caso de vir alegar-se que a substituição interina deverá ser feita por membro do Poder Judiciário de 1ª Instância ou pelo Presidente do TJCe...”, pois nem o constituinte municipal, nem o estadual têm competência normativa para estabelecer que membro do Judiciário Estadual venha a exercer interinamente a Chefia do Executivo Municipal, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que passa a mostrar, todos os julgados concludentes, com efeito, como o da ADI 687/PA lançado nas fls. 02 e 15 da inicial desta SL, de que, resguardados pelo disposto nos arts. 18, 29 e 30 da Constituição Federal, repercutidos nos planos federados, aos próprios Municípios compete regular a substituição dos seus Prefeitos.

Daí, assevera por fim o requerente, a grave lesão irrogada à ordem pública, jurídico-administrativa municipal de Fortaleza, pela liminar cuja suspensão postula, vez que interferente sobre a autonomia constitucional da Comuna para disciplinar tal sistema normativo da sua vida interna.

É o circunstanciado relatório, a partir do qual **passo a decidir**:

Deve o incidente de suspensão ser encarado como via excepcionalíssima, sob pena de apequenar o importantíssimo papel das “liminares” no resgate da efetividade da prestação da tutela jurisdicional, motivo pelo qual não pode ser utilizado como sucedâneo recursal.

Na presente situação, entretanto, imperioso é analisar, ainda que superficialmente, as razões de mérito que envolvem a demanda principal. Tal incursão não é, contudo, despropositada, já que, em algumas situações, dita providência se faz imprescindível, o que tem merecido o aval da jurisprudência e da doutrina, conforme se depreende do entendimento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

Ademais, conforme autoriza a jurisprudência pacificada do Supremo Tribunal Federal, quando da análise do pedido de suspensão de decisão (SS 846-AgR/DF, rel. Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 29.5.96; SS 1.272-AgR, rel. Ministro Carlos Velloso, DJ 18.5.2001, dentre outros), permite-se o proferimento de um juízo mínimo de delibação a respeito da questão jurídica deduzida na ação principal. (excerto da decisão na SL 125/PA. Min. Ellen Gracie. DJU 29.03.2007, p. 36).

De igual modo, acentua Cassio Scarpinella Bueno, lesão grave é a que decorre de decisão ilegal, por isso:

[...] deve o requerente da suspensão da liminar ou da sentença demonstrar também a injuridicidade (ilegitimidade) do ato judicial praticado em benefício do impetrante. Não basta, desta sorte, a demonstração das razões políticas (ou metajurídicas) indicadas naquele dispositivo legal (art. 4º, Lei 4348/64). Mister que aquelas conseqüências nefastas ao interesse público sejam sentidas, porque o ato de que se

pretende a suspensão é contrário ao ordenamento jurídico. Não fosse assim – e porque **não existe interesse público à margem da lei** – nunca seria imaginável a ocorrência dos pressupostos condutores da suspensão da liminar ou da sentença concessiva do mandado de segurança (cf. *Liminar em Mandado de Segurança*, São Paulo: RT, 1998, p. 201).

Pelo que da decisão liminar ora em revista constato, já que não advinda ao processo a inicial da segurança impetrada, fundou-se o pedido de investidura no cargo de Prefeito Municipal, como substituto, na ausência da Senhora Prefeita, em que, em simetria instalada no art. 80 da Constituição da República, recepcionado no art. 86 da Carta Política do Ceará, não solucionada a substituição da Chefe do Executivo local em sua viagem, dada a ausência também, da Cidade, do terceiro a tanto vocacionado, o Sr. Presidente da Câmara de Vereadores, não deveria ter-se aí esgotado, conforme expresso à fl. 12 da inaugural, a busca do provimento, que seria atendido com membro do Poder Judiciário afeto às lindes da Fazenda Pública, inclusive a Municipal, disponibilizado, para tanto, pelo art. 109, I, *a e b*, da Lei estadual nº 12.342, de 28 de julho de 1994 (Código de Organização e Divisão Judiciária do Estado) (fl. 34).

Nessa circunstância, em que deparava a Julgadora de primeiro grau omissão ou lacuna constitucional — pois o próprio Município, como apropriado, reconhece, à fl. 43, que “(a Lei Orgânica do Município de Fortaleza nada mais é que a Constituição do Município)” — para o enfrentamento, com a LOMF, de frustração como a que ocorria para dar substituto à Prefeita quando ausentes da Capital tanto o Vice-Prefeito quanto o Presidente da Câmara de Vereadores, deu à pendência a solução, ora em reexame, em homenagem, fundamentalmente, ao princípio da simetria, que deveria, no caso operar.

Todavia, não há falar, na hipótese, em princípio da simetria, já que os Municípios, assim como o Distrito Federal, não possuem Poder Judiciário próprio, visto que, na esfera municipal, atua o Judiciário estadual, enquanto na do Distrito Federal o da União.

Com efeito, no âmbito municipal, consoante leciona Nelson Nery Costa:

A efetividade da autonomia política ocorre com a eleição do Prefeito e dos Vereadores, titulares dos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente. Deve-se observar que, ao contrário da União e dos Estados, os Municípios não têm Poder Judiciário próprio, de modo que o preenchimento dos cargos políticos se dá exclusivamente pelo voto popular. Esta realidade faz com que se afirme o caráter político da autonomia municipal (*Direito Municipal Brasileiro*, 3ª Ed. Rio de Janeiro:Forense, 2006, pág. 128).

Não pode sustentar-se, portanto, a r. decisão liminar. É que se somam, na espécie, a impossibilidade de o Tribunal determinar, em sua Lei Orgânica, passe um magistrado a substituir o Chefe do Executivo Municipal e, de outro lado, a mesma minguada de poder municipal para dispor em idêntico sentido. Resultado, feriu o decisório singular ora em revista a autonomia do Município de Fortaleza para dispor, ele mesmo, acerca das substituições eventuais do Chefe do Executivo, o qual não pode, terminantemente, no aparato normativo estudado, ser um juiz de direito, agente estatal de diversa unidade da Federação.

A matéria, como bem salientada na exordial, já foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal, quando a Constituição de Estado-Membro definia a linha sucessória de prefeito temporariamente afastado, fazendo nela incluir magistrado estadual, *verbis*:

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.

Não se reveste de validade jurídico-constitucional, por ofensiva aos postulados da autonomia do Município (CF, arts. 29 e 30) e da separação de poderes (CF, art. 2º c/c o art. 95, parágrafo único, I), a norma, que, embora inscrita na Constituição do Estado-membro, atribui, indevidamente, ao Juiz de Direito da comarca, que é autoridade estadual, a condição de substituto eventual do Prefeito Municipal. (ADI 687/PA, Min. Celso de Mello, *DJU* 10.02.2006, pág. 05) (destacou-se).

ACÇÃO 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/GO, Min. Cármen Lúcia, *DJU* 31.10.2007, pág. 77).

A doutrina, por sua vez, ao fazer alusão à problemática da substituição de chefe do Executivo no âmbito do Distrito Federal, ente federado que, da mesma forma dos Municípios, não dispõe de Judiciário em sua organização política, reconhece taxativamente não ser possível, na espécie, colocar-se na ordem de vocação para tanto um membro do Judiciário, pelo fato de este integrar estrutura de poder diversa da distrital ou municipal.

A propósito, trago à balha a lição de André Ramos Tavares, *litteris*:

O problema torna-se melindroso no Distrito Federal, na medida em que^[sic], quanto ao Judiciário, sabe-se que este não está integrado à estrutura de poder distrital, encontrando-se atrelado à União.

Tem-se, pois, como inadmissível que o Presidente do Tribunal de Justiça possa investir-se no cargo de Governador, ainda que provisoriamente. A impossibilidade tem fundamento dúplice. De uma parte, haveria violação da autonomia própria do Distrito Federal, porque se atribuiria, indiretamente, à União, por meio de seu representante judicial, a condução do governo distrital. De outra parte, a Lei Orgânica distrital não tem competência para, dispondo sobre a hipótese de vacância, obrigar órgão de poder estranho a sua estrutura, vale dizer, essa Lei ‘não tem poder para definir a competência, faculdade ou prerrogativa do Poder Judiciário, que não pertence àquela unidade da federação, nem de seus membros’”. (*In Curso de Direito Constitucional*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 996).

O Ministro Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo

Gustavo Gonet Branco, co-autores em festejada obra, ao abordarem o assunto no que tange à Lei Orgânica do Distrito Federal, assinalam que até 2002, no seu art. 93, situava ela na linha sucessória, em seguida ao vice-governador, o presidente da Câmara Distrital e o seu substituo legal; porém, no final de 2002, por emenda à citada lei de organização, foi acrescentado o presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios na linha sucessória local. Fazem, em nota de roda-pé, o comentário seguinte:

A deliberação é de difícil compatibilidade com a Constituição Federal, já que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal não integra a estrutura do poder governamental do DF. Tampouco pode a lei orgânica do DF definir competência de órgão para quem não tem o poder de organizar. Não lhe é dado atribuir a função de Governador a quem está fora do seu âmbito normativo organizacional. (cf. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 771).

Outro não é o entendimento de José Afonso da Silva, *verbis*:

Nos Estados, a técnica das substituições eventuais, no caso de impedimento do Governador e do Vice ou na hipótese de vacância de ambos os cargos, consiste em se estabelecer, na Constituição estadual, que serão chamados sucessivamente ao exercício do cargo o Presidente da Assembléia e o Presidente do Tribunal de Justiça. Essa solução não pode ser inteiramente acolhida no Distrito Federal. Será lógico prever que o Presidente da Câmara Legislativa o faça até que se realize eleição popular para o provimento dos cargos vagos, conforme a época da vacância (três primeiros anos do mandato, como comumente ocorre nos Estados) e, se esta se der no último ano, qual o procedimento a ser adotado: ele próprio completa o período ou se faz eleição pela Câmara Legislativa para que o eleito o complete. Mas **não cabe outorgar ao Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal essa prerrogativa pela simples razão, adiante referida, de que esse Tribunal não integra a estrutura do Poder governamental do Distrito Federal. A Lei Orgânica do Distrito Federal, por um lado, não tem poder para definir competência, faculdade ou prerrogativa do Poder Judiciário, que não pertence àquela unidade da Federação, nem de seus membros e, por outro lado, não será adequado conferir a função de Governador de uma unidade autônoma a uma autoridade de fora de sua própria organização.** (Cf. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 24ª edição. São Paulo. Malheiros, 2005, p. 652).

Os ensinamentos colacionados supra, *mutatis, mutandis*, ajustam-se como uma luva à situação em tablado, a demonstrar que, nada obstante a inexistência de norma expressa na Lei Orgânica do Município de Fortaleza, a substituição há de ocorrer na esfera do Poder Municipal e nunca na do estadual, com a convocação de um juiz de direito, que não integra a estrutura governamental do ente federativo em causa. Semelhante hipótese, ainda que prevista na citada Lei Orgânica, seria manifestamente inconstitucional pelas sobejas razões doutrinárias e jurisprudências acima mencionadas.

Por todas essas considerações, tem-se por ofensiva à ordem pública, em sua vertente jurídico-constitucional, a medida liminar que tolhe a autonomia de ente federativo, sendo, portanto, suscetível de impugnação por este pleito suspensivo, como bem ressaltou o Supremo Tribunal Federal, *litteris*:

Com efeito, o artigo 30 da Constituição Federal outorgou ao município, em razão de sua autonomia, os atributos de auto-organização, de autogoverno, de fixação e de arrecadação de seus tributos, de capacidade de elaboração de suas leis e, em especial, o de promover adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Evidencio, por isso, a presença dos pressupostos necessários à suspensão da segurança. **A jurisprudência**

dominante nesta Corte é a de que, em casos como o da espécie, a liminar concedida constitui ameaça de grave lesão à ordem pública, que compreende a ordem jurídico-constitucional, jurídico-administrativa e jurídico-processual (Pet (Ag Rg) 2066/SP, Pleno, DJ 28.02.03). (STA 8 / RS, Min. Maurício Corrêa, DJU 03.02.2004, pág. 33) (destacou-se).

Ante todo o exposto, hei por bem suspender, como ora **suspendo**, a liminar decretada nos autos da segurança em causa, que assegurou ao impetrante investir-se na condição de substituto da Prefeita de Fortaleza em sua ausência noticiada nos autos, cessados de imediato os efeitos do respectivo ato de posse formalizado, e, a critério do Poder Municipal, mantido ou não o substituto primeiramente empossado, porquanto omissa nesse particular, conforme explicitado, a Lei Orgânica do Município.

Ao ensejo, tendo em vista que o Município de Fortaleza não acostou aos autos o instrumento procuratório outorgado pelos requeridos na ação principal, determino sua **intimação**, para que junte aos fólios, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, o mencionado documento.

Desta decisão, officie-se imediatamente, inclusive por fax, ao M^{mo}. Juiz de Direito da 2^a Vara da Fazenda Pública (a quem distribuído o Processo nº 2008.0016.8814-2), à Procuradoria Geral do Município e à Câmara de Vereadores do Município de Fortaleza e ao Magistrado requerido.

Expedientes de estilo.

Intimem-se as partes.

Fortaleza, 26 de maio de 2008.

Desembargador FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA
Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará

ANEXO C – Texto "Prefeitura sem Prefeito" -
Patativa do Assaré

Prefeitura sem prefeito*Patativa do Assaré*

Nessa vida atroz e dura
Tudo pode acontecer
Muito breve há de se ver
Prefeito sem prefeitura;

Vejo que alguém me censura
E não fica satisfeito
Porém, eu ando sem jeito,
Sem esperança e sem fé,
Por ver no meu Assaré
Prefeitura sem prefeito.

Por não ter literatura,
Nunca pude discernir
Se poderá existir
Prefeito sem prefeitura.

Porém, mesmo sem leitura,
Sem nenhum curso ter feito,
Eu conheço do direito
E sem lição de ninguém
Descobri onde é que tem
Prefeitura sem prefeito.

Ainda que alguém me diga
Que viu um mudo falando
Um elefante dançando
No lombo de uma formiga,
Não me causará intriga,
Escutarei com respeito,
Não mentiu este sujeito.
Muito mais barbaridade
É haver numa cidade
Prefeitura sem prefeito.

Não vou teimar com quem diz
Que viu ferro dar azeite,
Um avestruz dando leite
E pedra criar raiz,
Ema apanhar de perdiz
Um rio fora do leito,
Um aleijão sem defeito
E um morto declarar guerra,
Porque vejo em minha terra
Prefeitura sem prefeito.