



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 463

Requerente: Partido Trabalhista Nacional

Requerido: Tribunal Superior Eleitoral

Relator: Ministro Ricardo Lewandowski

*Eleitoral. Acórdão do Tribunal Superior Eleitoral que, após cassar o mandato do Governador e do Vice-Governador do Estado do Amazonas, determinou a realização de eleições diretas para a sucessão dos referidos cargos. Preliminares. Ilegitimidade ativa do arguente. Inobservância do requisito da subsidiariedade. Mérito. Alegada violação aos artigos 2º; 60, § 4º, inciso III; e 81, § 1º, da Constituição Republicana. Nos termos da jurisprudência dessa Suprema Corte, não compete à lei federal dispor a respeito da forma de sucessão de Governador e Vice-Governador de Estado-membro, na hipótese de dupla vacância no exercício do mandato. Desrespeito à autonomia constitucionalmente conferida ao Estado do Amazonas. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência do pedido.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

A Advogada-Geral da União vem, em atenção ao despacho proferido pelo Ministro Relator Ricardo Lewandowski em 08 de junho de 2017, manifestar-se quanto à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

## I – DA ARGUIÇÃO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Trabalhista Nacional, tendo por objeto decisão proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral no Recurso Ordinário nº 0002246-61.2014.6.04.0000, “*que determinou (...) a realização de eleições diretas após a decisão da cassação por maioria do ex-governador José Melo de Oliveira e José Henrique Oliveira por conduta vedada, (captação ilícita de sufrágio).*” (fl. 02 da petição inicial)

O requerente sustenta que a decisão impugnada, ao determinar a realização de eleições diretas no Estado do Amazonas, com fundamento no artigo 224, § 4º, da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral)<sup>1</sup>, violaria o disposto no artigo 81 da Constituição Federal<sup>2</sup>, o qual estabelece que, no caso de dupla vacância nos cargos de representação do Poder Executivo, nos últimos dois anos do mandato, a eleição deve ser feita pelo Congresso Nacional.

Nessa linha, afirma que o capítulo do acórdão que impõe a realização de eleições diretas “*possui caráter teratológico, uma vez que a Constituição da República já dispõe de um comando, mais precisamente no Art. 81, para a*

---

<sup>1</sup> “Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.  
(...)”

§ 3º A decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta, após o trânsito em julgado, a realização de novas eleições, independentemente do número de votos anulados.

§ 4º A eleição a que se refere o § 3º correrá a expensas da Justiça Eleitoral e será:

I - indireta, se a vacância do cargo ocorrer a menos de seis meses do final do mandato;

II - direta, nos demais casos.”

<sup>2</sup> “Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.

§ 1º - Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei.

§ 2º - Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período de seus antecessores.”

*ocorrência de vacância*” (fl. 02 da petição inicial).

O autor acrescenta que o artigo 81, § 1º, da Constituição Republicana veicularia norma de aplicabilidade imediata e de reprodução obrigatória pelos entes federados, de modo que a regulamentação da matéria, nos moldes previstos pelo artigo 224, § 4º, do Código Eleitoral ofenderia a Lei Maior.

Nesses termos, sustenta que a decisão impugnada vulneraria não apenas o artigo 81, § 1º, da Constituição Republicana, como também o preceito fundamental da separação de Poderes, previsto nos artigos 2º e 60, § 4º, inciso III, da Carta<sup>3</sup>.

Diante dos argumentos expostos, o autor requer a concessão de medida cautelar para suspender “*o processo eleitoral de sucessão do Governador do Estado do Amazonas até decisão de mérito desta ADPF ou das ADIs nº 5525/5619*”, assim como para que “*os juizes dos tribunais suspendam o andamento de processos ou os efeitos de decisões judiciais ou qualquer outra medida que apresentem alguma relação com a matéria objeto da presente ação*” (fl. 13 da petição inicial).

Quanto ao mérito, o requerente pleiteia “*que seja declarada a violação do preceito fundamental, e a conseqüentemente determinação de eleições indiretas a serem realizadas pela Assembléia Legislativa do Amazonas*” (fl. 14 da petição inicial).

---

<sup>3</sup> “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

“Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

(...)

III - a separação dos Poderes;”

O processo foi distribuído, por prevenção, ao Ministro Relator Ricardo Lewandowski, que, nos termos do rito previsto pelo artigo 5º, § 2º, da Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999, solicitou informações à autoridade requerida e à Assembleia Legislativa amazonense, bem como determinou a oitiva da Advogada-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas suscitou, preliminarmente, o não conhecimento da arguição, considerando que a procuração apresentada pelo autor fora subscrita pela Comissão Provisória do Diretório Regional do Partido Trabalhista Nacional no Amazonas, em desacordo com a jurisprudência dessa Suprema Corte, a qual exige que o instrumento de mandato seja outorgado pelo diretório nacional do partido político.

Quanto ao mérito, a requerida asseverou que a presente arguição teria objetivo similar ao buscado na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 464, de sua autoria, *“pela qual também defende a realização de eleição na modalidade indireta no Amazonas, para escolha dos novos governador e vice do Estado”* (fl. 03 das informações prestadas).

Ademais, alegou que, consoante a jurisprudência dessa Corte Suprema, a observância obrigatória do artigo 81 da Constituição Republicana pelos entes federados estaria limitada à hipótese de eleição direta quando da ocorrência de dupla vacância no primeiro biênio do mandato eletivo. Caso referido fato político ocorra nos dois últimos anos do exercício do mandato, entende que caberia *“a cada ente federado, dentro da sua autonomia constitucional de autogoverno, definir a modalidade de eleição aplicável, é dizer, se direta e/ou indireta, e o período residual de incidência de uma e outra”* (fl. 04 das informações prestadas).

Assim, a requerida defendeu a aplicação à espécie do disposto no artigo 52, § 1º, da Constituição do Estado do Amazonas<sup>4</sup>, na redação conferida pela Emenda Constitucional nº 63, de 15 de julho de 2008, que prevê, no caso de dupla vacância dos cargos de Governador e Vice, nos dois últimos anos de mandato, a realização de eleições indiretas pela Assembleia Legislativa.

A Procuradoria-Geral da República opinou, preliminarmente, pelo não conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, por considerar que esse instrumento de natureza objetiva não pode substituir a interposição dos recursos próprios ao questionamento de decisão proferida em processo de caráter subjetivo.

Quanto ao mérito, entendeu que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuiriam autonomia para regulamentar o processo de escolha dos Chefes do Poder Executivo, caso ocorra vacância nos dois últimos anos de mandato. Assim, considerou que o artigo 224, § 4º, do Código Eleitoral, no qual o Tribunal Superior Eleitoral pautara sua decisão, estaria eivado de vício inconstitucionalidade, motivo que justificaria a intervenção dessa Corte Constitucional.

Por sua vez, o Tribunal Superior Eleitoral esclareceu que, em 04 de maio de 2017, decidira, por maioria, cassar os diplomas e aplicar multa no valor de 50 (cinquenta) mil Unidades Fiscais de Referência a José Melo de Oliveira e José Henrique Oliveira, os quais haviam sido eleitos, respectivamente, para os cargos de Governador e Vice-Governador do Estado do Amazonas.

---

<sup>4</sup> “ART. 52. Vagando os cargos de Governador ou Vice-Governador do Estado, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.

§ 1º - Ocorrendo a vacância nos dois últimos anos de mandato governamental, a eleição para ambos os cargos será feita até 30 (trinta) dias depois da ocorrência da última vaga, pela Assembléia Legislativa, na forma da lei”.

Ainda de acordo com o Tribunal, a maioria de seus membros votara pela aplicação do artigo 224, § 4º, inciso II, do Código Eleitoral, determinando, portanto, a realização de eleições diretas para o Governo do Estado do Amazonas, bem como a imediata execução do acórdão, independentemente de sua publicação.

Na sequência, vieram os autos para manifestação da Advogada-Geral da União.

## **II – DAS PRELIMINARES**

### *II.1 – Da ilegitimidade ativa*

Como cediço, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional possuem legitimidade para propor arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Na hipótese em exame, contudo, observa-se que o autor não comprovou sua legitimidade ativa *ad causam*, haja vista que a presente arguição foi proposta pelo Diretório Estadual Regional do Partido Trabalhista Nacional, assim como a procuração que acompanha a petição inicial foi outorgada ao seu subscritor pelo representante da referida entidade.

De fato, segundo a jurisprudência dessa Suprema Corte, apenas o diretório nacional de partido político com representação no Congresso Nacional tem legitimidade para agir em nome da respectiva agremiação, mesmo nas hipóteses em que o ato impugnado possui natureza local. Veja-se:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Emenda nº 7, de 31/10/96, à Constituição do Estado do Amapá. Artigos 95, I e 100, § 3º. Constituição Federal, art. 57, § 4º. Assembléia Legislativa. Reelection dos membros da Mesa Diretora. Possibilidade. Questão de Ordem. Ilegitimidade ativa *ad causam* de Diretório Regional ou Executiva Regional. **Firmou a jurisprudência desta Corte o entendimento de que o Partido Político, para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, deve estar representado por seu Diretório Nacional, ainda que o ato impugnado tenha sua amplitude normativa limitada ao Estado ou Município do qual se originou.** Precedentes: ADI nº 610, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, DJ 07.02.92 e ADI nº 2.547, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 01.02.2002. No caso em exame, embora não haja na petição inicial nenhuma referência quanto ao órgão pelo qual se fez representar o Partido requerente, os documentos trazidos pelo autor - mandato outorgado pelo Presidente do Diretório Regional do Partido no Amapá ao subscritor da inicial (fls. 6/6-v) e Ata da Reunião do Diretório Regional do PFL do Amapá, para a eleição de sua Executiva Regional (fls. 8/11) - evidenciam a iniciativa local do Partido no ajuizamento da presente ação. Questão de ordem resolvida no sentido de não conhecer a presente ação direta de inconstitucionalidade.

(ADI nº 1528 QO, Relatora: Ministra Ellen Gracie, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 01/08/2002, Publicação em 23/08/2002; grifou-se);

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - AJUIZAMENTO POR COMISSÃO DIRETORA ESTADUAL PROVISÓRIA DE PARTIDO POLÍTICO - HIPÓTESE DE CARÊNCIA - AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. - O Partido Político, com bancada parlamentar no Congresso Nacional, é carecedor da ação direta de inconstitucionalidade, quando representado, no processo objetivo de controle normativo abstrato, por Diretório Regional ou por Comissão Diretora Estadual Provisória, pois a representação partidária, em sede de fiscalização concentrada de constitucionalidade, instaurada perante o Supremo Tribunal Federal, compete, exclusivamente, ao Diretório Nacional ou, quando for o caso, à Comissão Executiva do Diretório Nacional da agremiação partidária, ainda que o objeto de impugnação seja lei ou ato normativo de origem local.** Precedentes.

(ADI nº 2547 QO, Relator: Ministro Celso de Mello, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 25/10/2001, Publicação em 01/02/2002; grifou-se);

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - AJUIZAMENTO POR DIRETÓRIO MUNICIPAL DE PARTIDO POLÍTICO - INADMISSIBILIDADE - AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM* - AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. - Falece legitimidade ativa *ad causam* ao Diretório Municipal de Partido Político para ajuizar ação direta de**

inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, ainda que o objeto de impugnação seja ato normativo de caráter estadual. **A pertinência subjetiva para a instauração do controle normativo abstrato perante o S.T.F. assiste, no plano das organizações partidárias, exclusivamente aos respectivos Diretórios Nacionais.** Precedentes.

(ADI nº 1426 MC, Relator: Ministro Celso de Mello, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 21/03/1996, Publicação em 06/09/1996; grifou-se).

Nesses termos, resta evidenciada a ilegitimidade ativa do requerente para deflagrar o processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade, razão pela qual a presente arguição não deve ser conhecida.

## *II.II – Da inobservância ao requisito da subsidiariedade*

Ressalte-se, outrossim, que o conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental também encontra óbice no princípio da subsidiariedade, previsto pelo artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, *in verbis*:

Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1º **Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.** (Grifou-se).

Ao interpretar referido dispositivo, esse Supremo Tribunal Federal concluiu que a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente é cabível no caso de não existir outro meio processual apto a sanar, de forma efetiva, suposta lesão a preceito fundamental. Veja-se:

**ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL (CF, ART. 102, § 1º) - AÇÃO ESPECIAL DE  
ÍNDOLE CONSTITUCIONAL - PRINCÍPIO DA**

**SUBSIDIARIEDADE (LEI Nº 9.882/99, ART. 4º, § 1º) - EXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO APTO A NEUTRALIZAR A SITUAÇÃO DE LESIVIDADE QUE EMERGE DOS ATOS IMPUGNADOS - INVIABILIDADE DA PRESENTE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - O ajuizamento da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), a significar que não será ela admitida, sempre que houver qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade emergente do ato impugnado. Precedentes: ADPF 3/CE, ADPF 12/DF e ADPF 13/SP. A mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir - impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental - revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse writ constitucional. - A norma inscrita no art. 4º, § 1º da Lei nº 9.882/99 - que consagra o postulado da subsidiariedade - estabeleceu, validamente, sem qualquer ofensa ao texto da Constituição, pressuposto negativo de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, pois condicionou, legitimamente, o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional, à observância de um inafastável requisito de procedibilidade, consistente na ausência de qualquer outro meio processual revestido de aptidão para fazer cessar, prontamente, a situação de lesividade (ou de potencialidade danosa) decorrente do ato impugnado.**

(ADPF nº 17 AgR, Relator: Ministro Celso de Mello, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 05/06/2002, Publicação em 14/02/2003; grifou-se).

Em sede doutrinária<sup>5</sup>, há intenso debate acerca da aplicação prática desse postulado, que possui relevância na fixação das hipóteses de cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. No cerne da questão, discute-se o conteúdo e a dimensão da expressão “*qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade*”.

Nesse sentido, a fim de analisar, também por essa vertente, o

---

<sup>5</sup> A propósito, confira-se: BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 273/278.

cabimento da presente arguição, mister examinar se a eventual lesão a preceito fundamental causada pelo ato impugnado pode ser solucionada por outro meio igualmente eficaz.

Como visto, a pretexto de combater suposta ofensa a preceito fundamental previsto nos artigos 2º e 60, § 4º, inciso III, do Texto Fundamental, o arguente pleiteia que essa Suprema Corte determine a realização de eleições indiretas pela Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, com fundamento no artigo 81, § 1º, da Constituição Federal.

Observa-se, portanto, que o arguente busca a declaração da inconstitucionalidade de decisão do Tribunal Superior Eleitoral como forma de alterar o entendimento adotado pela Corte referida em processo judicial específico, sem que tenha havido, todavia, o necessário esgotamento das vias processuais disponíveis para questionar seu conteúdo.

Demonstra-se, assim, o descabimento da presente arguição. Com efeito, o controle judicial do ato impugnado pode ser adequadamente exercido através da via difusa, uma vez que a ordem constitucional contempla outros instrumentos judiciais aptos a sanar, com a efetividade necessária, a alegada ofensa a preceito fundamental.

Nesse sentido, cumpre salientar que, nos termos do acórdão proferido por essa Suprema Corte no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 141, o exame acerca da existência de “*outros meios processuais, capazes de fazer cessar a lesividade ou a potencialidade danosa dos atos (...) questionados*” deve levar em consideração, também, os instrumentos processuais de índole subjetiva. Veja-se:

CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INOBSERVÂNCIA DO ART. 212 DO TEXTO CONSTITUCIONAL. PREFEITO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DA ALEGADA LESÃO. AGRAVO IMPROVIDO. I - **Aplicação do princípio da subsidiariedade. A arguição de descumprimento de preceito fundamental somente pode ser utilizada quando houver o prévio exaurimento de outros meios processuais, capazes de fazer cessar a lesividade ou a potencialidade danosa dos atos omissivos questionados.** II - **A Lei 8.429/1992 e o Decreto-lei 201/1967, dentre outros, abrigam medidas aptas a sanar a ação omissiva apontada.** III - Não está evidenciado, ademais, documentalmente, o descumprimento de preceito fundamental, seja na inicial da ADPF, seja no presente recurso. IV - Agravo improvido. (ADPF nº 141 AgR, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 12/05/2010, Publicação em 18/06/2010; grifou-se).

No presente caso, dentre os meios processuais aptos a sanar a alegada lesividade, encontram-se os embargos de declaração (artigo 275 do Código Eleitoral<sup>6</sup>) e o recurso extraordinário (artigo 121, § 3º, da Constituição Federal<sup>7</sup>). Assim, por se referir a processo de índole subjetiva, a questão controvertida deve ser resolvida mediante os instrumentos recursais disponíveis, e não pelo ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Nesse contexto, resta evidente o não atendimento ao requisito da subsidiariedade, o que enseja o não conhecimento da presente arguição.

### III – DO MÉRITO

Conforme relatado, o arguente sustenta que a decisão proferida pelo

---

<sup>6</sup> “Art. 275. São admissíveis embargos de declaração nas hipóteses previstas no Código de Processo Civil.”

<sup>7</sup> “Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juizes de direito e das juntas eleitorais.

(...)

§ 3º São irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo as que contrariarem esta Constituição e as denegatórias de habeas corpus ou mandado de segurança.”

Provimento dos recursos ordinários dos recorrentes José Melo de Oliveira, José Henrique de Oliveira, Nair Queiroz Blair, Paulo Roberto Vital, Raimundo Ribeiro de Oliveira Filho e Raimundo Rodrigues da Silva, para fins de afastar a caracterização da conduta vedada prevista no art. 73, I, da Lei 9.504/1997. 3. **Determinação de realização de novas eleições diretas para governador do Amazonas, na forma do art. 224, §§ 3º e 4º, do Código Eleitoral e dos precedentes desta Corte (ED-REspe 139-25).** Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em conhecer dos recursos de Raimundo Rodrigues da Silva e Raimundo Ribeiro de Oliveira Filho como especiais e dar-lhes provimento, prover os recursos especiais de Nair Queiroz Blair, Paulo Roberto Vital de Menezes, negar provimento ao recurso do Solidariedade - Estadual e julgar prejudicado o agravo regimental interposto pelo Ministério Público Eleitoral, e por maioria, em dar parcial provimento aos recursos de José Melo de Oliveira e José Henrique Oliveira para reformar o acórdão regional exclusivamente quanto à conduta vedada e seus consectários, mantido o acórdão regional quanto à captação ilícita de sufrágio em todos os seus termos, vencidos, em parte, com votos díspares, os Ministros Napoleão Nunes Maia Filho e a Ministra Luciana Lóssio, que lhes davam integral provimento, e os Ministros Herman Benjamin e Admar Gonzaga, que lhes negavam provimento, com a determinação de comunicação ao Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas para convocação de eleições diretas para os cargos de governador e vice-governador, vencidos, no ponto, os Ministros Napoleão Nunes Maia Filho e Luciana Lóssio, nos termos voto do Ministro Luís Roberto Barroso.

(Recurso Ordinário nº 224661, Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Redator para o acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 04/05/2017, Publicação em 01/06/2017; grifou-se).

Sobre o tema, o artigo 81 do Texto Constitucional disciplina a hipótese de dupla vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, estabelecendo que os cargos vagos nos dois primeiros anos do mandato sejam preenchidos por eleição direta, realizada 90 (noventa) dias após aberta a última vaga; e, nos dois últimos anos de mandato, por eleição indireta, realizada 30 (trinta) dias depois de ocorrida a última vacância. Confira-se:

Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.

§ 1º **Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei.**

§ 2º Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período de seus antecessores. (Grifou-se).

Por sua vez, o artigo 52 da Constituição do Estado do Amazonas, na redação conferida pela Emenda Constitucional nº 63/2008, disciplina a matéria à semelhança do que dispõe o referido artigo 81 da Constituição Federal. Confira-se:

Art. 52. Vagando os cargos de Governador ou Vice-Governador do Estado, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.

§1º. **Ocorrendo a vacância nos dois últimos anos de mandato governamental, a eleição para ambos os cargos será feita até 30 (trinta) dias depois da ocorrência da última vaga, pela Assembléia Legislativa, na forma da lei.**

§ 2º. Em qualquer dos casos, os sucessores deverão completar o período do mandato dos antecessores. (Grifou-se).

Não obstante a similitude entre o disposto na Constituição Federal e na Constituição do Estado do Amazonas, cumpre destacar que esse Supremo Tribunal Federal, ao julgar a medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4298, entendeu que o disposto no artigo 81 da Carta Magna não é de observância obrigatória pelos Estados-membros na parte em que determina a realização de eleições indiretas. Confira-se a ementa do referido julgado:

1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ADI. Petição inicial. Emenda antes do julgamento do pedido de liminar. Admissibilidade. Revogação da lei originalmente impugnada. Lei nova que, na pendência do processo, reproduziria normas inconstitucionais da lei revogada. Aproveitamento das causas de pedir. Economia processual. Em ação direta de inconstitucionalidade, admite-se emenda da petição inicial antes da apreciação do requerimento de liminar, quando tenha por objeto lei revogadora que reproduz normas argüidas de inconstitucionais da lei revogada na pendência do processo. 2. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. **Lei nº 2.154/2009, do Estado do Tocantins. Eleição de Governador e Vice-Governador. Hipótese de cargos vagos nos dois últimos anos de mandato. Eleição**

**indireta pela Assembléia Legislativa. Votação nominal e aberta. Constitucionalidade aparente reconhecida. Reprodução do disposto no art. 81, § 1º, da CF. Não obrigatoriedade. Exercício da autonomia do Estado-membro.** Liminar indeferida. Precedente. Em sede tutela antecipada em ação direta de inconstitucionalidade, aparenta constitucionalidade a lei estadual que prevê eleição pela Assembléia Legislativa, por votação nominal e aberta, para os cargos de Governador e Vice-Governador, vagos nos dois últimos anos do mandato.

(ADI nº 4298 MC, Relator: Ministro Cezar Peluso, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 07/10/2009, Publicação em 27/11/2009; grifou-se).

Em tal julgado, essa Suprema Corte reafirmou o posicionamento que adotara em decisões anteriores, no sentido de que apenas a regra de realização de eleições diretas nos dois primeiros anos de mandato é de observância obrigatória pelos entes federados. A propósito, observe-se a ementa da decisão cautelar proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1057:

**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.

(ADI nº 1057 MC, Relator: Ministro Celso de Mello, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 20/04/1994, Publicação em 06/04/2001; grifou-se).

Extrai-se do voto condutor do referido acórdão o seguinte excerto:

A nova Carta Política promulgada em 1988 prestigiou as coletividades autônomas regionais e locais, atribuindo-lhes esferas mais abrangentes reservadas ao exercício de sua liberdade decisória, notadamente, no que concerne à disciplinação de temas associados ao autogoverno das unidades federadas (...).

**O processo de escolha do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato quadrienal, foi definido, em norma expressa, pela própria Constituição da República. Esta, ao instituir modelo jurídico subordinante e limitador da esfera de autonomia institucional dos Estados-membros, prescreveu – no que concerne à eletividade, por sufrágio universal e por voto popular, do Chefe do Poder Executivo estadual – regra de observância compulsória por essas unidades regionais do Estado federal brasileiro.**

**Trata-se da norma inscrita no art. 28, *caput*, da Carta Política, que dispõe, *verbis*:**

(...)

A questão primeira que se coloca nesta ação direta consiste, precisamente, em saber se a dupla vacância dos cargos executivos, decorrente da inexistência simultânea de Governador e de Vice-Governador, impõe ao Estado-membro, ou não, o dever de sujeição compulsória ao modelo normativo inscrito no art. 81 – especialmente em seu § 1º – da Constituição Federal, pois, em caso positivo, sustenta-se que, envolvendo a disciplinação do tema matéria eminentemente eleitoral, incumbiria à União, mediante lei nacional, dispor sobre o processo de escolha, pelas Assembleias Legislativas, dos novos Governador e Vice-Governador para o desempenho de mandato residual.

**Tenho para mim, Sr. Presidente, ainda que em juízo de sumária cognição, que os Estados-membros não estão sujeitos ao modelo consubstanciado no art. 81 da Constituição Federal, abrindo-se,**

**desse modo, para essas unidades da Federação, a possibilidade de disporem normativamente, com fundamento em seu poder de autônoma deliberação, de maneira diversa.**

(...)

É irrecusável, de um lado, que a disciplina normativa pertinente a questões de direito eleitoral insere-se na competência legislativa da União Federal. Essa competência normativa, definida, *ratione materiae*, decorre da regra inscrita no art. 22, inc. I, da Constituição da República, que atribui ao poder central competência para legislar privativamente sobre direito eleitoral.

Ocorre que, salvo melhor juízo, a escolha do Governador e do Vice-Governador de Estado, para efeito de exercício residual do mandato político, na hipótese de dupla vacância desses cargos executivos, subsume-se à noção de matéria político-administrativa que se acha essencialmente sujeita, no que concerne à sua positivação formal, ao domínio institucional reservado à atuação normativa do Estado-membro.

(...)

**Essa prerrogativa jurídico-institucional da Assembleia 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 essa 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 administrativo meramente residual, do Governador e do Vice-Governador de Estado.**

**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, cuja prática, superando o campo do mero processo eleitoral, projeta-se na dimensão mais ampla do exercício, pelo Estado-membro, da irrecusável autonomia política de que dispõe em matéria de organização dos poderes locais. (Grifou-se).**

Dessa maneira, se os entes federados detêm autonomia política para dispor sobre a forma de sucessão dos respectivos cargos executivos, decorrente da ausência simultânea de Governador e Vice-Governador, não cabe à lei federal disciplinar o tema, uma vez que não se trata de matéria eleitoral a atrair a competência legislativa privativa da União.

A propósito, cumpre registrar o seguinte trecho do voto proferido pelo Ministro Cezar Peluso no julgamento da medida cautelar na Ação Direta de

Inconstitucionalidade nº 4298, anteriormente mencionada:

(...) E, considerados o desenho federativo e a inaplicabilidade do princípio da simetria ao caso, **compete aos Estados-membros definir e regulamentar as normas de substituição de Governador e Vice-Governador**. De modo que, quando, como na espécie, tenha o constituinte estadual reproduzido o preceito constitucional federal, a reserva de lei não pode deixar de se referir à competência do próprio ente federado.

E, **predefinido seu caráter não-eleitoral**, não há excogitar ofensa ao princípio da anterioridade da lei eleitoral estabelecido pelo art. 16 da Constituição da República. (Grifou-se).

Tal prerrogativa se estende ao Distrito Federal e aos Municípios, como se pode inferir do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 687, em que essa Suprema Corte considerou ofensiva à autonomia municipal norma constante da Constituição do Estado que disciplinava a forma de sucessão ou de substituição dos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, em caso de vacância ou impedimento. Confira-se:

(...) **SUCESÃO E SUBSTITUIÇÃO DO PREFEITO E DO VICE-PREFEITO DO MUNICÍPIO. - 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 nº 687, Relator: Ministro Celso de Mello, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 02/02/1995, Publicação em 10/02/2006; grifou-se).

Referido posicionamento foi reafirmado posteriormente, consoante se depreende do seguinte julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 75, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DE GOIÁS - DUPLA VACÂNCIA DOS CARGOS DE PREFEITO E VICE-PREFEITO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL - DOMÍNIO NORMATIVO DA LEI ORGÂNICA - AFRONTA AOS ARTS. 1º E 29 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. O poder constituinte dos Estados-membros está limitado pelos princípios da Constituição da República, que lhes assegura autonomia com condicionantes, entre as quais se tem o respeito à organização autônoma dos Municípios, também assegurada constitucionalmente. 2. O art. 30, inc. I, da Constituição da República outorga aos Municípios a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local. **A vocação sucessória dos cargos de prefeito e vice-prefeito põem-se no âmbito da autonomia política local, em caso de dupla vacância.** 3. **Ao disciplinar matéria, cuja competência é exclusiva dos Municípios, o art. 75, § 2º, da Constituição de Goiás fere a autonomia desses entes, mitigando-lhes a capacidade de auto-organização e de autogoverno e limitando a sua autonomia política assegurada pela Constituição brasileira.** 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI nº 3549, Relatora: Ministra Cármen Lúcia, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 17/09/2007, Publicação em 31/10/2007; grifou-se).

Nesses termos, compete aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios dispor sobre a forma de sucessão dos cargos de representação do Poder Executivo, na hipótese de dupla vacância durante o exercício do mandato.

Por essa razão, constata-se que a decisão sob invectiva viola o disposto no artigo 52, § 1º, da Constituição do Estado do Amazonas, na redação conferida pela Emenda Constitucional nº 63, de 15 de julho de 2008, que determina, no caso de dupla vacância dos cargos de Governador e Vice nos dois últimos anos de mandato, a realização de eleições indiretas pela Assembleia Legislativa.

Conclui-se, igualmente, pela incompatibilidade da decisão impugnada com a autonomia constitucionalmente conferida ao Estado do Amazonas e, por conseguinte, com o disposto nos artigos 1º, 18 e 25 do Texto

Cumpra destacar, finalmente, o entendimento consolidado dessa Suprema Corte – e reafirmado no julgamento da questão de ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3916, Relator Ministro Eros Grau, DJ de 19.10.2009; da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4843, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 03.02.2014; da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 351, Relator Ministro Marco Aurélio, DJ de 05.08.2014; e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 119, Relator Ministro Dias Toffoli, DJ de 28.03.2014 – no sentido da autonomia da Advogada-Geral da União para se contrapor à constitucionalidade dos atos submetidos ao seu exame, na jurisdição concentrada de constitucionalidade, notadamente quando houver precedente no mesmo sentido.

#### IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Advogada-Geral da União manifesta-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e, quanto ao mérito, pela procedência do pedido do autor no que se refere à “*determinação de eleições indiretas a serem realizadas pela Assembléia Legislativa do Amazonas*” (fl. 14 da petição inicial).

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 5º, § 2º, da Lei nº 9.882/1999, cuja juntada aos autos

---

<sup>9</sup> “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: (...)”

“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.”

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

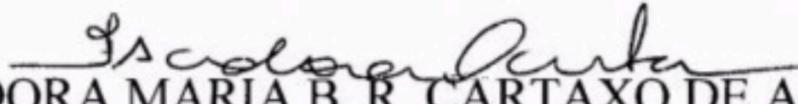
ora se requer, e tendo em vista a orientação fixada nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1616 e nº 2101, Relator Ministro Maurício Corrêa, DJ de 24.08.2001 e 15.10.2001, respectivamente, e na questão de ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3916, Relator Ministro Eros Grau, DJ de 19.10.2009.

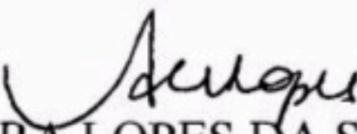
Brasília, 17 de julho de 2017.

  
GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA  
Advogada-Geral da União

DANIEL  
ROCHA DE  
FARIAS

Assinado de forma digital por  
DANIEL ROCHA DE FARIAS  
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=Pessoa  
Física A3, ou=MT, ou=Autoridade  
Certificadora da Presidência da  
República, cn=DANIEL ROCHA DE  
FARIAS  
Dados: 2017.07.18 16:32:51 -03'00'

  
ISADORA MARIA B. R. CARTAXO DE ARRUDA  
Advogada da União  
Secretária-Geral de Contencioso

  
ALESSANDRA LOPES DA SILVA PEREIRA  
Advogada da União