



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 861/2017 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0260/17.**

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Fernando Holiday, que regulamenta o art. 64, §1º, da Lei Orgânica do Município, dispondo sobre a eleição indireta de Prefeito e Vice-Prefeito.

Sob o aspecto jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, na forma do Substitutivo ao final proposto.

Em primeiro lugar, cumpre asseverar que, apesar de a Constituição Federal (art. 80, § 1º) e a Lei Orgânica (art. 64, § 1º) não fazerem expressa menção ao termo "eleição indireta" ao tratarem do processo eleitoral levado a cabo pelas Casas Legislativas, tal expressão consagrou-se na doutrina, conforme se verifica na seguinte passagem da obra de José Afonso da Silva:

"Outros substitutos do Presidente são: o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal, que serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência da República, se ocorrer o impedimento concomitante do Presidente e do vice ou no caso de vacância de ambos os cargos. Nesta hipótese, convocar-se-á eleição direta para noventa dias depois da última vaga, se esta ocorrer antes de iniciar os dois últimos anos de mandato presidencial, porque, se a última vaga se der nos últimos dois anos, a eleição será feita trinta dias depois pelo Congresso Nacional, na forma da lei. Ou seja, vacância nos primeiros dois anos, eleição popular direta; vacância nos dois anos derradeiros, eleição indireta pelo Congresso Nacional."

(in "Curso de Direito Constitucional Positivo, 35ª edição, Malheiros: São Paulo, 2012, p. 545, grifos nossos)

Esse mesmo entendimento é compartilhado por Alexandre de Moraes, in verbis:

"(...). Assim, vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, poderão ocorrer duas hipóteses:

a. Vacância nos dois primeiros anos: far-se-á eleição 90 dias depois de aberta a última vaga (eleição direta);

b. Vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita 30 dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei. Dessa forma, a CF prevê uma possibilidade de eleição indireta para a Presidência da República (CF, art. 81, § 1º) em hipótese excepcionalíssima ao art. 14, caput, da Carta.

(in "Direito Constitucional", 23ª edição, Atlas: 2008, p. 469, grifos nossos)

Estabelecida a pertinência da utilização da expressão constante deste projeto de lei, cumpre averiguar a competência municipal para a regulamentação da matéria.

Verifica-se, de início, que esta propositura supre lacuna normativa prevista no art. 64, §1º, da Lei Orgânica:

Art. 64 - Vagando os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, far-se-á eleição 90 (noventa) dias depois de aberta a última vaga.

§ 1º - Ocorrendo a vacância nos 2 (dois) últimos anos de mandato, a eleição para ambos os cargos será feita pela Câmara Municipal, 30 (trinta) dias depois de aberta a última vaga, na forma da Lei.

§ 2º - Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período dos seus antecessores." (grifos nossos)

Consoante se depreende do supracitado § 1º do art. 64 da Lei Orgânica, a lei a que ele se refere certamente é uma lei municipal, uma vez que, quando nossa Lei Orgânica quis se referir à legislação de outros entes federativos, o fez de maneira expressa, a teor dos seus arts. 70, XV; 112, § 1º, inciso I, alínea "a"; 147, "caput"; 200, § 4º; 216, inciso VI; e 221, "caput".

Como óbice à possibilidade de edição de lei municipal sobre o tema, poder-se-ia argumentar a competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito eleitoral, a teor do art. 22, inciso I, da Constituição Federal.

Ocorre que a Constituição Federal, ao disciplinar a conformação dos Municípios, somente dispôs a respeito da obrigatoriedade de eleição direta para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores (art. 29, inciso I), nada disciplinando para o caso de vacância de ambos os cargos.

A ausência de disciplina constitucional aliada ao poder de autogoverno intrínseco à condição de ente federativo dos Municípios faz com que, nas palavras de José Afonso da Silva, caiba "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" (op. cit., p. 646).

Assim, tendo em vista que a Lei Orgânica do Município de São Paulo optou por bem em seguir o modelo federal, delegando à legislação ordinária definir a forma como será feita a eleição indireta, essa lei deverá ser municipal, sob pena de violação ao pacto federativo.

Com efeito, conforme leciona Alexandre de Moraes, "a autonomia municipal, da mesma forma que a dos Estados-membros, configura-se pela tríplex capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração", de modo que, no autogoverno, é o povo "quem escolhe diretamente seus representantes nos Poderes Legislativo e Executivo locais, sem que haja qualquer vínculo de subordinação ou tutela por parte da União" (op. cit., pp. 272 e 277).

Como decorrência desse poder popular, os Vereadores detentores de mandato eletivo têm a prerrogativa de estabelecer, de acordo com as peculiaridades locais e dentro das balizas constitucionais, as regras que disciplinarão eventual eleição indireta a ser realizada pelos Municípios.

A ausência de aplicação do princípio da simetria para o caso de eleição indireta é admitida por José Afonso da Silva, que, ao analisar a hipótese de dupla vacância no âmbito do Poder Executivo Estadual - aplicável também aos Municípios, que também são entes federativos -, ressalta o caráter de não obrigatoriedade do modelo federal definido na Carta Magna (op. cit., p. 627-628, grifos nossos):

"Há que estabelecer (...) a situação que decorrer da inexistência concomitante de Governador e Vice-Governador. Sabe-se que, em tal caso, o Presidente da Assembleia ou, no impedimento deste, o Presidente do Tribunal de Justiça será chamado ao exercício do cargo, mas por quanto tempo? Pois, esses substitutos eventuais não se transformam em Governador. São Presidentes no exercício da governança. As Constituições estaduais sempre deram solução diversificada a essa situação, umas prevendo nova eleição direta se a última vaga ocorresse nos primeiros três anos de mandato governamental e eleição pela Assembleia de novo Governador e Vice, completando o eleito, em qualquer caso, o mandato em curso; outras estatuíam que haveria eleição popular para Governador e Vice, se a vaga se desse nos três primeiros anos e, se no último ano, o substituto completaria o período. A primeira hipótese estará mais de acordo com o atual modelo federal, que não é obrigatório."

Tanto é assim que a própria Constituição do Estado de São Paulo, em seus artigos 40 e 41, não prevê hipótese de eleição indireta, estabelecendo que, se ocorrer dupla vacância nos três primeiros anos do período governamental, deverá ser realizada eleição direta noventa dias depois de aberta a última vaga, de modo que se referida hipótese ocorrer no derradeiro ano de governo, serão chamados para o exercício da governança o Presidente da Assembleia Legislativa e o Presidente do Tribunal de Justiça, sucessivamente.

Não é o caso de nossa Lei Orgânica que, repita-se, optou por seguir o modelo federal de realização de eleição indireta no caso de dupla vacância nos dois últimos anos de mandato, de modo que, havendo espaço para regulamentação por lei, essa lei deverá ser municipal.

Cumpra asseverar que o Supremo Tribunal Federal já se debruçou acerca da possibilidade de ente federado - no caso, o Estado da Bahia - disciplinar por lei a realização de eleição indireta, tendo os Ministros da Suprema Corte decidido ser constitucional a disciplina local a respeito do tema. No voto condutor proferido pelo Ministro Celso de Mello, colhem-se os subsídios jurídicos da decisão:

"A escolha do Governador e do Vice-Governador de 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, com apoio na autonomia política que lhe é co-natural, essa unidade regional da federação.

Essa prerrogativa jurídico-institucional da Assembléia Legislativa, refletindo projeção da autonomia assegurada aos Estados-membros pelo ordenamento constitucional brasileiro, não as 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 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"

(voto proferido no julgamento da Medida Cautelar na ADI n. 1.057; julgamento realizado em 20.04.94, publicado no Diário da Justiça de 06.04.01)

Logo, é admissível a disciplina por lei municipal das eleições indiretas destinadas a preencher os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito vagos nos dois últimos anos de mandato, de modo que, não se tratando de matéria de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do § 2º do art. 37 da Lei Orgânica do Município, é possível a propositura de projeto desse teor por qualquer membro desta Casa, nos termos do "caput" desse mesmo dispositivo legal.

No que tange ao conteúdo do projeto, contudo, cabem algumas considerações, que levam à necessidade da apresentação do Substitutivo que segue ao final deste parecer.

Isso porque a delegação legislativa para a disciplina das eleições indiretas deve respeito às regras constitucionais de processo eleitoral, sob pena de subverter o princípio democrático que deve reger todos os pleitos, sejam eles diretos ou indiretos.

A esse respeito, verifica-se que a propositura em sua maior parte disciplina aspectos procedimentais das eleições indiretas, tais como a convocação de sessão extraordinária para abertura do processo sucessório (art. 4º), a formação de chapas e apresentação de candidaturas (arts. 5º a 9º), a campanha eleitoral (art. 20) e a necessidade de votação nominal e aberta (arts. 23 e 24).

Merecem atenção, porém, os arts. 11 e 14 da propositura, que estabelecem, respectivamente que: (i) além dos requisitos constitucionais, os candidatos deverão residir em São Paulo no momento da ocorrência da dupla vacância; e (ii) o Vereador no exercício da presidência da Câmara dos Vereadores não poderá ser candidato se exerceu a presidência durante qualquer momento após a sessão extraordinária a que se refere o art. 4º do projeto.

Apesar da nobre intenção do proponente, que visa prestigiar a lisura no processo eleitoral, tais regras configuram verdadeiras hipóteses de inelegibilidade, matéria que a Constituição Federal delega expressamente à lei complementar nacional disciplinar, nos termos do art. 14, § 9º, in verbis:

"Art. 14. (...)

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta."

Referida legislação, inclusive, é a Lei Complementar Federal nº 64, de 18 de maio de 1990, que não prevê hipóteses semelhantes às previstas neste projeto, de modo que é vedado aos Estados e aos Municípios suplementarem a legislação federal a respeito do tema. Nas palavras de José Afonso da Silva (op. cit., 368):

"Cumpre (...) observar que a elegibilidade, condições de elegibilidade e inelegibilidade são matérias da Constituição Federal e de competência legislativa federal naquilo em que a própria Constituição permite seja objeto de lei complementar ou lei ordinária, pois cabe à União legislar sobre cidadania (direitos políticos) e direito eleitoral (art. 22, I e XIII). Vale dizer, portanto, que não têm valor regras de constituição estadual ou de lei orgânica de Município que estatuem sobre o assunto."

Assim, diante da inadmissibilidade da disciplina de hipóteses de inelegibilidade por legislação local, é apresentado Substitutivo que suprime os arts. 11 e 14 desta propositura, ressaltando-se que compete às Comissões de mérito a análise da conveniência da aprovação deste projeto.

O Substitutivo também contempla as seguintes alterações: (i) adequação da redação do projeto aos termos da técnica legislativa prevista na Lei Complementar Federal nº 95/98, notadamente para substituir a expressão "Câmara de Vereadores" por "Câmara Municipal", que é a nomenclatura dada pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica do Município; (ii) estabelecer que os candidatos devem apresentar declaração de bens, e não imposto de renda (art. 12, § 1º, do projeto e art. 11, § 1º, do Substitutivo), o que se coaduna com o disposto no art. 11, § 1º, inciso IV, da Lei Federal nº 9.504/97, que estabelece normas para as eleições; (iii) supressão da disciplina a respeito de regras de procuração e substabelecimento para advogados dos candidatos (art. 12, § 2º, "in fine" do projeto e art. 11, § 2º, do Substitutivo), uma vez que se trata de matéria de direito civil, que compete à União legislar (art. 22, inciso I, da Constituição Federal); (iv) supressão da expressão "ou recurso" do parágrafo único do art. 16 do projeto (art. 14 do Substitutivo), uma vez que não há razão lógica para agrupamento e julgamento conjunto de recursos apresentados ao indeferimento da candidatura, dado que só cabe ao postulante recorrer; e (v) adequação da redação do parágrafo único do art. 19 do projeto (art. 17 do Substitutivo), uma vez que a expressão "trabalho legislativo", por ser vaga, pode inviabilizar o total funcionamento desta Casa, sendo mais adequado e prudente vedar a discussão e deliberação de proposições, na linha do que já estabelece o art. 34 do projeto (art. 32 do Substitutivo).

Para ser aprovado o projeto dependerá de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos pela LEGALIDADE.

### **SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0260/17.**

Regulamenta o art. 64, § 1º, da Lei Orgânica do Município, dispondo sobre a eleição indireta de Prefeito e Vice-Prefeito, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Esta Lei regulamenta o art. 64, §1º, da Lei Orgânica do Município, que trata de eleição indireta de Prefeito e Vice-Prefeito em caso de vacância dos cargos nos últimos dois anos de mandato.

Art. 2º Havendo vacância do cargo de Prefeito e Vice-Prefeito nos últimos dois anos de mandato, a Câmara Municipal elegerá novo Prefeito e Vice-Prefeito, que cumprirão o tempo remanescente do mandato vago.

Art. 3º Assim que ocorrer a dupla vacância, o Presidente da Câmara Municipal, no mesmo ato em que assume a Chefia do Poder Executivo, enviará mensagem à Câmara Municipal, requerendo a realização da eleição indireta.

§ 1º É vedado ao Presidente da Câmara Municipal assumir a Chefia do Poder Executivo sem assinar a mensagem referida no caput.

§ 2º Se a vacância ocorrer na primeira metade do mandato, o Presidente da Câmara Municipal assumirá o Poder Executivo e aguardará que a Justiça Eleitoral faça as eleições diretas.

Art. 4º O Vereador que estiver exercendo a Presidência da Câmara Municipal convocará sessão extraordinária em no máximo 5 (cinco) dias e lerá aos Vereadores a mensagem do Presidente da Câmara Municipal, no exercício do Poder Executivo, declarando a dupla vacância; no mesmo ato, declarará aberto o processo sucessório por eleição indireta.

§ 1º A leitura da mensagem e a convocação para as eleições serão publicadas de imediato no Diário Oficial.

§ 2º A Mesa da Câmara Municipal poderá editar ato infra legal regulamentando o processo eleitoral, observadas as disposições desta Lei.

Art. 5º No período de 5 (cinco) dias da publicação da leitura da mensagem no Diário Oficial, os partidos políticos que tiverem interesse no pleito indicarão a chapa e, se necessário, suas coligações.

Art. 6º As eleições indiretas obedecerão às regras da lei eleitoral a respeito de coligação.

Art. 7º Cada chapa indicará claramente:

I - o nome do candidato a Prefeito;

II - o nome do candidato a Vice-Prefeito;

III - os partidos de cada um dos candidatos.

Art. 8º Cada partido ou coligação só poderá lançar uma chapa.

Art. 9º As inscrições serão feitas perante a Presidência da Câmara Municipal de São Paulo.

Art. 10. O Vereador que estiver no exercício da Presidência da Câmara Municipal indeferirá, de plano, os candidatos que não se enquadrem nos requisitos constitucionais e legais para o exercício do cargo, em despacho fundamentado.

Art. 11. No ato da inscrição, os candidatos farão prova de sua nacionalidade, do gozo de seus direitos políticos e da sua residência.

Art. 12. Findo o prazo de inscrição, o Vereador que estiver no exercício da Presidência da Câmara Municipal convocará sessão extraordinária em no máximo 5 (cinco) dias, e anunciará:

I - os candidatos;

II - os indeferimentos e seu motivo.

Art. 13. Após o anúncio do art. 12, os Vereadores poderão apresentar, na mesma sessão, impugnação às candidaturas ou recurso contra decisão de indeferimento.

§1º. A impugnação ou recurso será escrito, garantindo ao impugnante ou recorrente o prazo de três dias corridos.

§2º. Decorrido este prazo será aberta vista para contrarrazões ao Vereador impugnante, pelo prazo de três dias corridos.

Art. 14. Só haverá uma impugnação ou um recurso por candidatura.

Parágrafo Único. Havendo múltiplas impugnações, elas serão agrupadas e consideradas unas.

Art. 15. Findo o prazo, no dia seguinte, em sessão plenária, o presidente submeterá a questão dos recursos ou da impugnação ao Plenário, que decidirá de imediato, por votação nominal.

Art. 16. Após a decisão do Plenário, o Vereador que estiver presidindo a sessão anunciará a lista final de candidatos, mencionando as chapas e partidos.

Art. 17. Se, por qualquer motivo, a sessão for encerrada sem finalizar os trabalhos, será convocada nova sessão extraordinária, em no máximo 5 (cinco) dias.

Parágrafo Único. No interregno entre as sessões previstas no caput não serão realizadas sessões para discussão e deliberação de proposições.

Art. 18. Após o anúncio final das candidaturas, iniciar-se-á a campanha, que terá duração de 5 (cinco) dias.

Parágrafo Único. No mesmo ato, será convocada sessão extraordinária para eleição, logo após a campanha.

Art. 19. Findo o prazo de 5 (cinco) dias, a Câmara Municipal se reunirá em sessão extraordinária, para eleição.

Art. 20. Na sessão extraordinária de eleição, não será admitido nenhum pronunciamento em favor ou desfavor de candidato.

Art. 21. O voto será nominal e aberto, votando cada Vereador em uma única chapa.

Art. 22. Se uma das chapas atingir a maioria absoluta dos votos dos Vereadores, será declarada vencedora.

Art. 23. Se nenhuma das chapas atingir a maioria absoluta, a sessão será prorrogada e realizar-se-á o segundo turno.

Art. 24. No segundo turno, concorrerão as duas chapas mais votadas.

Parágrafo Único. Havendo empate entre qualquer das chapas, considerar-se-á vencedora a que tiver o candidato a Prefeito mais idoso.

Art. 25. A eleição de segundo turno será feita na mesma sessão extraordinária, do mesmo modo e com as mesmas regras da eleição do primeiro turno.

§ 1º Os candidatos a Prefeito das duas chapas poderão defender a sua candidatura na tribuna da Câmara Municipal, por no máximo 15 (quinze) minutos, vedada a cessão de tempo ou apartes.

§ 2º Findos os discursos, proceder-se-á à votação.

Art. 26. No segundo turno, a chapa que tiver mais votos será considerada vencedora.

Parágrafo único. Havendo empate, será declarada prevalecente a chapa cujo candidato a Prefeito for mais idoso.

Art. 27. Excepcionalmente, os prazos para as inscrições, para os recursos e impugnações e para a realização das sessões extraordinárias poderão ser prorrogados, em caso de circunstâncias que impeçam a realização de tais atos, desde que observada a igualdade entre as candidaturas.

§ 1º Consideram-se circunstâncias excepcionais, para este artigo:

I - a declaração de estado de defesa ou estado de sítio em área que abranja o Município;

II - a intervenção federal no Estado de São Paulo ou a intervenção estadual no Município de São Paulo;

III - tumulto nas sessões extraordinárias ou no ato das inscrições;

IV - calamidade ou desastre natural.

§ 2º O vereador que estiver exercendo a Presidência da Câmara dos Vereadores tomará todas as medidas necessárias para que o processo seja finalizado dentro de 30 (trinta) dias, no máximo, nos termos do art. 64, § 1º, da Lei Orgânica.

Art. 28. Os candidatos vencedores serão empossados:

I - imediatamente após a eleição, se estiverem presentes;

II - no prazo de 3 (três) dias, se estiverem ausentes à sessão de eleição.

Art. 29. Se qualquer um dos candidatos da chapa não tomar posse em no máximo 3 (três) dias da eleição, o Vereador que estiver no exercício da Presidência da Câmara Municipal declarará sem efeito a eleição e recomeçará o processo.

Art. 30. A Câmara Municipal ficará reunida em sessão permanente durante todo o processo eleitoral e não deliberará a respeito de qualquer matéria.

Parágrafo Único. Se a dupla vacância ocorrer em recesso, o Presidente da Câmara a convocará para a sessão permanente.

Art. 31. Todas as intimações e prazos previstos nesta Lei correrão de sua publicação no Diário Oficial da Cidade.

Art. 32. Esta Lei entra em vigor 10 (dez) dias após a sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, 28/06/2017.

Mario Covas Neto - PSDB - Presidente

Caio Miranda Carneiro - PSB

Claudinho de Souza - PSDB

José Police Neto - PSD

Janaína Lima - NOVO - relator

Reis - PT

Rinaldi Digilio - PRB

Sandra Tadeu - DEM

Zé Turin - PHS

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 01/07/2017, p. 93

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.camara.sp.gov.br](http://www.camara.sp.gov.br).