— A inelegibilidade do Prefeito municipal que pretende candidatar-se a Vice-Prefeito do mesmo Município, para o período administrativo subseqüente, subsiste plenamente, ainda que o seu afastamento definitivo da chefia do Executivo local tenha ocorrido no semestre anterior à realização das eleições.

— A interpretação teleológica do art. 14, § 5º, da Constituição objetiva impedir que se consume qualquer comportamento fraudulento que, lesando o postulado da irreelegibilidade do Prefeito municipal, viabilize, ainda que por via indireta, o acesso do Chefe do Poder Executivo local a um segundo mandato, cujo exercício, em período imediatamente sucessivo, lhe é categoricamente vedado pela norma constitucional.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário nº 158.564
Recorrente: Fernando José Torres
Recorrido: Antônio Tadeu Cordeiro de Farias
Relator: Sr. Ministro CELSO DE MELLO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em não conhecer do recurso extraordinário.

Brasília, 09 de março de 1993. *Moreira Alves* — Presidente — *Celso de Mello* — Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Celso de Mello — Cuida-se de recurso extraordinário interposto com base no art. 121, § 3º c/c art. 102, III, a, da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal Superior Eleitoral, de que foi relator o em. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, que indeferiu o registro da candidatura do ora recorrente, nos seguintes termos:

"Inelegibilidade: Prefeito, ainda que tendo renunciado no prazo do art. 14, § 6º, da Constituição, é inelegível para Vice-Prefeito no período imediatamente posterior: inteligência compreensiva do art. 14, § 5º, da Constituição Federal, de modo a inibir a fraude ao dogma constitucional da irreelegibilidade dos chefes do Poder Executivo, permitindo-lhes atingir, por via indireta, a recondução ao exercício do mandato que, ostensivamente, a Constituição lhes vedava."

O ora recorrente, ao fundamentar o apelo extremo, assim resumiu as razões do seu inconformismo (fls. 131/137), *verbis:*

"Não manteve a Constituição de 1988 a mesma linguagem da Carta substituída. Desejou mudar. E mudou.

Dessa forma, evidencia-se inexistir na Constituição Federal proibição do prefeito candidatar-se ao cargo de vice-prefeito. Aliás, a bem da verdade, autorização para tal encontra-se no § 6º, já citado e transcrito, do mesmo artigo 14. O prefeito poderá ser candidato a outros cargos, desde que renuncie ao mandato no prazo de seis meses antes do pleito. Aqui comparece a exegese lógico-sistemática.

Ora, diz a Carta Federal que o prefeito não pode reeleger-se, ou seja, ser eleito para o *mesmo cargo* (prefeito). Admite, porém, a postulação a *outros cargos*, sem distinguilos, exigindo para isso a renúncia ao mandato. Vice-prefeito é cargo diverso do de prefeito, não se inclui na proibição do § 5º do artigo 14, da Lei Maior, mas está no permissivo do § 6º, do mesmo artigo, atendida a exigência de renúncia.

Por outro lado, vasculhando a Lei Complementar nº 64/90 não se encontra qualquer dispositivo que impeça o prefeito de disputar o cargo de vice-prefeito. O inciso IV, 'a', 'b' e 'c', do artigo 1º da Lei Complementar 64, conduz hipóteses de inelegibilidade do prefeito. (...)

(...)

Dessarte, avulta que os únicos meios idôneos para estabelecer casos de inelegibilidade são a Constituição Federal e a Lei Complementar. E no Direito Positivo brasileiro não há nenhuma norma legal a fixar vedação para o prefeito concorrer à eleição ao cargo de vice-prefeito.

(...)

A constatação é irrecusável: não há proibição constitucional ou legal que impeça prefeito a concorrer ao cargo de vice-prefeito, desde que renuncie ao mandato seis meses antes da eleição.

(...)

Ao dar ao § 5º, do artigo 14, da CF, interpretação indevida, o acórdão 12.561 (TSE) colidiu com o § 6º, do artigo 14, da Carta Magna. Nada mais claro.

(...)

A dicção constante do § 5º, do artigo 14, da Constituição da República, *mesmos cargos,* não autoriza a conclusão extraída pelo TSE. Não há qualquer elemento de interpretação com força bastante para desconsiderar a evidência e clareza da expressão *'mesmos cargos'.*

É forte a ofensa à Constituição, diante da utilização do § 5º do artigo 14, em sentido que não possui. Mesmo cargo é mesmo cargo face a qualquer espécie de exegese.

Malfere a Carta Magna o v. acórdão recorrido, ao recusar vigência ao § 6º, do artigo 14, que permite a candidatura do prefeito para *cargo diverso,* desde que renuncie ao mandato no prazo de 6 (seis) meses antes do pleito.

Ao renunciar ao cargo, o recorrente atendeu à exigência constitucional e garantiu o direito de concorrer a cargo eletivo diverso do anteriormente ocupado (prefeito). Ao negar-lhe este direito, o acórdão recorrido trombou com o § 6º do artigo 14, da Lei Fundamental."

O eminente Presidente do Tribunal *a quo,* Ministro Paulo Brossard, admitiu o recurso extraordinário em decisão do teor seguinte:

"1. Fernando José Torres, candidato a vice-prefeito do município de Teotônio Vilela nas eleições de 3 de outubro próximo pela Coligação 'União por Teotônio', integrada pelo PSDB/PTB/PSB/PTR/PT, recorre extraordinariamente da decisão do Tribunal Superior consubstanciada no Acórdão nº 12.561, de 17 de setembro de 1992, que o considerou inelegível à vista da interpretação teleológica emprestada à norma do artigo 14, § 5º, da Constituição Federal.

2. Alega-se, no extraordinário, afronta ao disposto nos §§ 5º e 6º do citado artigo 14, seja pela interpretação ampliativa que lhe

deu o Tribunal, seja por negar direito ali expressamente previsto.

3. Ao declarar a inelegibilidade do candidato, considerou o Tribunal sua orientação consagrada no sentido de que referida norma constitucional comporta interpretação teleológica compatível com o princípio republicano da irreelegibilidade para mandatos de chefia do Poder Executivo, sem o que sua aplicação literal poderia servir de pálio protetor da fraude à lei e à própria Constituição.

4. Contudo, a relevância da *quaestio iuris* é incontestável e merece ser examinada pelo egrégio Supremo Tribunal Federal, razão por que admito o recurso extraordinário."

Nesta instância, o Ministério Público Federal, em parecer da lavra o Subprocurador-Geral da República, Dr. ANTÔNIO FERNANDO BARROS E SILVA DE SOUZA, manifestou-se pelo não-conhecimento do recurso.

É o relatório.

VOTO

O *Senhor Ministro Celso de Mello* (Relator) — No caso presente, o Prefeito do Município de Teotônio Vilela-AL renunciou ao cargo seis meses antes do término do mandato para candidatar-se, nas eleições imediatamente subseqüentes, a Vice-Prefeito do mesmo Município.

Pretende demonstrar a legitimidade de sua candidatura a partir do argumento de que inexiste norma proibitiva expressa que impeça o Prefeito de candidatar-se a Vice-Prefeito do mesmo Município nas eleições subseqüentes, já que se trata de *cargo diverso* (CF, art. 14, § 5º).

Demais disso, argumenta que cumpriu o prazo de desincompatibilização (CF, art. 14, § 6º) e que o acórdão recorrido, ao negar-lhe elegibilidade para a disputa desse mandato municipal, teria estabelecido de modo incompatível com o que estatui a Constituição, nova hipótese de inelegibilidade, o que só seria possível mediante Lei Complementar (CF, art. 14, § 9º).

Ao enfrentar os fundamentos do recurso extraordinário, o Ministério Público Federal assim se manifestou (fls. 165/167), verbis:

"(...)

3. Argumenta o recorrente em suas razões (fls. 125/137), repetidas às fls. 138/150, que o acórdão impugnado viola os §§ 5º, 6º e 9º do art. 14, da Constituição Federal, visto que inelegibilidade do Prefeito é restrita ao mesmo cargo (§ 5º), não incidindo quando houver renúncia do respectivo mandato seis meses antes do pleito para concorrer a outro cargo (§ 6º) e, ademais, somente Lei Complementar pode estabelecer causa de inelegibilidade não prevista na Constituição (§ 9º).

4. A pretensão recursal, a meu ver, é improcedente. É que nenhuma das regras constitucionais indicadas pelo recorrente foi contrariada pelo acórdão recorrido, nem se atribuiu ao § 5º do artigo 14 da Constituição Federal interpretação incompatível com a sua natureza.

5. A vedação para que o Prefeito venha a concorrer, no pleito seguinte, ao cargo de Vice-Prefeito do mesmo Município está contida na regra (art. 14, § 5º da CF/88) que o considera inelegível para o mesmo cargo, no período subseqüente. Tal afirmativa é feita sem qualquer ofensa ao critério que recomenda a interpretação estrita de regra restritiva de direitos. Como se sabe, a atribuição ordinária do cargo de Vice-Prefeito é exclusivamente a de substituir o Prefeito Municipal, em suas faltas e impedimentos. Tal circunstância revela a absoluta relação de dependência do cargo de Vice-Prefeito ao de Prefeito Municipal. Trata-se, portanto, de cargo que, pela sua natureza, coloca o seu titular na condição de potencial exercente da Chefia do Executivo Municipal.

6. O princípio constitucional da irreelegibilidade dos Chefes do Poder Executivo, que veda a recondução ao exercício de mandato igual ao anterior, não exige observância apenas sob o aspecto formal, vale dizer, seu ditame há de ser substancialmente observado. Disso decorre que, a expressão *'para os mesmos cargos'*, constante do § 5º do art. 14 da Constituição Federal, deve abranger não apenas os que ostentam a mesma

denominação (Presidente, Governador e Prefeito) mas também aqueles que, a despeito da denominação diversa (Vice-Presidente, Vice-Governador e Vice-Prefeito), têm como atribuição ordinária (senão exclusiva) o potencial exercício das funções próprias daqueles cargos.

7. É essa aptidão, natural e ordinária, do titular do cargo de Vice-Prefeito ao exercício das atribuições próprias do cargo de Prefeito que justifica a compreensão no sentido de que o Chefe do Poder Executivo Municipal não pode concorrer, no pleito subseqüente ao cargo de Vice-Prefeito. Tal conclusão, que não caracteriza interpretação ampliativa, impõe-se como conseqüência substancial que se deve dar ao princípio da irreelegibilidade dos Chefes do Poder Executivo.

8. O § 6º do art. 14 da Constituição Federal também não foi ofendido. A expressão 'a outros cargos' há de compreender apenas os cargos que, além de possuírem denominação diversa, tenham atribuições diferentes, sem o que ficaria vulnerável o princípio da irreelegibilidade em questão, ante a possibilidade de ataque por via reflexa.

9. Por fim, o § 9º do art. 14 da Constituição, igualmente, não foi contrariado. É que, ao admitir como compreendida no § 5º, do art. 14, a vedação do Prefeito candidatar-se a Vice-Prefeito no pleito seguinte, no mesmo município, o acórdão recorrido não criou inelegibilidade não prevista na Constituição Federal ou em Lei Complementar. A decisão apenas deu a exata dimensão do alcance da referida regra constitucional."

Essa manifestação do *Parquet* federal encontra-se de pleno acordo com o meu entendimento — que, de resto, coincide com o do próprio Supremo Tribunal Federal — de que a exegese teleológica das normas pertinentes à disciplina jurídica das inelegibilidades revela-se coerente com a *ratio* do instituto e com os objetivos que persegue.

Esta Corte, aliás, em precedente específico — RE 157.959-RJ, Rel. Min. ILMAR GALVÃO (DJU de 12/11/92) — confirmou a tese adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral e proclamou, *verbis:*

"ELEITORAL. DECISÃO QUE CONSIDEROU INELEGÍVEL, PARA O CARGO DE VICE-PREFEITO, QUEM EXERCEU O CARGO DE PREFEITO, NO PERÍODO IMEDIATAMENTE ANTERIOR, AINDA QUE DESINCOMPATIBILIZADO NO PRAZO DO ART. 14, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IRRESIGNAÇÃO FUNDADA NA IMPOSSIBILIDADE DE INTERPRETAR-SE EXTENSIVAMENTE NORMA RESTRITA DE DIREITO.

Incensurabilidade do acórdão impugnado que, longe de contrariar regra da hermenêutica, limitou-se a revelar e definir o exato sentido da norma, de molde a impedir que, por via indireta, viesse ele a frustrar-se.

Recurso não conhecido."

Não encontro qualquer dificuldade, Sr. Presidente, em divisar na vedação do § 5º do art. 14, da Constituição a situação do antigo Prefeito que pretende eleger-se, para o período imediatamente subseqüente, Vice-Prefeito do mesmo Município.

Impõe-se reconhecer que a função típica do Vice-Prefeito — além daquela de suceder ao chefe do Poder Executivo no caso de vaga — realiza-se no ato de substituí-lo, em caráter temporário, nas hipóteses de impedimento. Na realidade, essas funções típicas ou próprias do cargo de Vice-Prefeito correspondem às atribuições ordinárias para cujo exercício foi ele instituído.

Autorizar a candidatura, nesta hipótese, poderia dar ensejo à perpetuação do poder, ante a possibilidade — sempre presente — de o Vice-Prefeito, mais do que meramente substituir, vir a suceder ao Prefeito municipal nos casos de vacância. Com esse procedimento, estar-se-ia, em última análise, permitindo a uma *mesma* pessoa, ainda que investida em mandatos diversos (o de Prefeito e o de Vice-Prefeito), suceder a si própria no exercício do poder. Ensejar-se-lhe-ia, em suma — e tal como ressaltado pela decisão ora impugnada — o desempenho, por via indireta, de mandato eletivo cujo exercício, em período administrativo subseqüente, é expressamente vedado pela Constituição.

O prevalecimento da tese sustentada pelo ora

recorrente, afetaria de modo substancial o *telos* normativo que emerge do preceito consubstanciado no art. 14, § 5º, da Constituição e comprometeria, desse modo, a alta finalidade ético-política que ditou a formulação dessa regra básica de inelegibilidade em nosso sistema jurídico.

O em. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, relator do acórdão ora impugnado, reportou-se a precedente específico do Tribunal Superior Eleitoral, de que foi também Relator — precisamente a decisão mantida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do RE 157.959 — RJ, Rel. Min. ILMAR GALVÃO.

A *ratio essendi* e a própria teleologia do preceito constitucional em causa foram bem ressaltados pelo em. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Relator do acórdão recorrido no precedente mencionado (RE nº 157.959 — RJ, Rel. Min. ILMAR GALVÃO), no qual esta Corte confirmou, em data bastante recente (Sessão de 4/11/92), a plena compatibilidade constitucional do entendimento firmado, na matéria, pelo Tribunal Superior Eleitoral:

> "Senhor Presidente, no mérito — como não desconhecia o Tribunal *a quo* — a questão foi objeto de diversas e recentes consultas, todas elas resolvidas pelo TSE no sentido de que 'persiste a inelegibilidade do Prefeito que pretende candidatar-se a Vice-Prefeito, no período subseqüente, mesmo que tenha ocorrido o afastamento definitivo nos seis meses anteriores ao pleito, em obediência ao princípio de irreelegibilidade (CF, art. 14, § 5º), que poderia ser violado por via indireta, acaso renunciasse o novo Prefeito eleito e assumisse então a titularidade do Executivo o ex-Prefeito, porventura empossado na condição de Vice-Prefeito' (Consultas nºs 12.469, 24/03/92, Torquato; 12.432, 02/04/92, José Cândido; 12.021, 28/04/92, Américo Luz e 12.605, 28/04/92, Pertence).
>
> Sigo convencido, entretanto, que no caso, a orientação do Tribunal, longe de violar a Constituição, é a que lhe dá a inteligência compatível com as inspirações teleológicas do princípio republicano da irreelegibilidade para mandatos de chefia do Poder Executivo.

Contra, assenta-se o dogma de interpretação estrita das normas limitativas de direitos, que, entretanto, não deve servir de pálio protetor da fraude à lei e à Constituição.

Essa tem sido, já faz tempo, a lição da melhor jurisprudência desta Casa em matéria de inelegibilidade.

Recorde-se a afirmação pelo TSE da inelegibilidade da esposa eclesiástica do titular do Executivo na eleição para o período subseqüente (cf. Recurso Especial nº 96.935, 3/11/92, Cordeiro Guerra, RTJ 103/1321; Recurso Especial nº 98.968, 18/11/82, Djaci Falcão, RTJ 105/443).

No primeiro desses — Recurso Especial nº 96.935 — para confirmar-se a decisão deste Tribunal, o voto condutor do eminente Ministro Cordeiro Guerra recordou parecer do então Procurador-Geral, Xavier de Albuquerque, no qual, a partir da evidência de que 'o estabelecimento de inelegibilidade atende a inspirações menos jurídicas do que morais, sociológicas, econômicas, numa palavra, políticas', concluíra o eminente jurisconsulto que o conceito jurídico de parentesco, utilizado pela regra de inelegibilidade, não podia, na interpretação dele, 'ser manipulado como preciosismo capaz de frustrar, pela prevalência do meio sobre o fim, a sua própria destinação' (BE, 236/455).

Mutatis Mutandis, também na espécie não deve a miopia exegetista da letra do art. 14, 5º, da Constituição, servir de instrumento de fraude e de frustração das suas inspirações finalísticas.

A irreelegibilidade dos Chefes do Poder Executivo de todos os níveis federativos tem sido um dogma do nosso constitucionalismo republicano, com a única e compreensível exceção da Carta do Estado Novo: sua efetividade há de ser a premissa de toda a hermenêutica da norma que o consagra, de modo a inibir que se possa atingir por via indireta o que ostensivamente a Constituição quis vedar.

Ora, na Constituição, a regra de inelegibilidade, para o período subseqüente, do titular do mandato executivo é absoluta. Tanto que não lhe veda apenas concorrer à sua

própria sucessão, mas também — na hipótese de dupla vacância do cargo no curso do mandato subseqüente, que imponha eleições extraordinárias — de candidatar-se a elas.

Se assim é, como admitir-se a eleição do Prefeito a Vice-Prefeito, se a investidura deste não lhe atribui, por si mesma, função própria alguma, mas apenas lhe outorga situação jurídica pré-ordenada à eventualidade da substituição ou da sucessão do titular: vale dizer, ao exercício, provisório ou definitivo, do mesmo mandato ao qual, diretamente, não poderia concorrer, durante todo o período subseqüente ao seu próprio mandato anterior.

Não se trata de estender a proibição a hipóteses não abrangidas pela regra que a veicula, mas de extrair dela toda a compreensão necessária a inibir a fraude às suas inspirações."

O Supremo Tribunal Federal, ao placitar essa orientação da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral — que proclamou a inelegibilidade do Prefeito municipal ao cargo de Vice-Prefeito, para o período imediatamente subseqüente, ainda que renunciando ao mandato no prazo referido no art. 14, § 6º da Constituição Federal — certamente teve presente a lapidar advertência do Ministro Vieira Braga, quando afirmou (BE/TSE vol. 90/509), *verbis:*

"A Constituição ou a lei, quando veda determinado ato, não precisa acrescentar que fica também vedado fraudar a proibição. Os atos praticados em fraude à lei apresentam-se, pelo menos quase sempre, vestidos e paramentados com as palavras da lei. E é exatamente a interpretação por compreensão que permite à justiça negar-lhe legitimidade e efeitos jurídicos."

É preciso ter presente, desse modo, que o regime das inelegibilidades, não obstante contemple restrições à capacidade eleitoral passiva dos cidadãos, comporta — consoante tem proclamado o Supremo Tribunal Federal (RE nº 157.868, Rel. Min. Marco Aurélio, DJU de 09/12/92; RE nº 158.314, rel. Min. Celso de Mello, DJU de 12/02/93) — interpretação construtiva dos preceitos que lhe compõem a estrutura normativa (RTJ 103/1321).

E foi, precisamente, o que fez o Tribunal Superior Eleitoral, em interpretação jurisprudencial inteiramente legitimada pelo sentido finalístico da norma constitucional.

A interpretação teleológica do art. 14, § 5º, da Constituição objetiva impedir que se consume qualquer comportamento fraudulento que, lesando o postulado da irreelegibilidade do Prefeito municipal, viabilize, ainda que por via indireta, o acesso do Chefe do Poder Executivo local a um segundo mandato, cujo exercício, em período imediatamente sucessivo, lhe é categoricamente vedado pela norma constitucional.

Por todo o exposto, e sobretudo tendo em vista o precedente específico consubstanciado no RE nº 157.959 — RJ, tenho por inocorrente qualquer ofensa à Constituição Federal e não conheço, em conseqüência, do presente recurso extraordinário.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

RE nº 158.564-1 — AL — Rel.: Min. Celso de Mello. Recte.: Fernando José Torres. (Advs.: Bruno Mendes e outros). Recdo.: Antonio Tadeu Cordeiro de Farias. (Advs.: Eduardo Augusto Jatobá Bianchi e Jerônimo Roberto Fernandes dos Santos).

Decisão: A Turma não conheceu do recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator. Unânime. Falou pelo recorrido o Dr. Eduardo Augusto Jatobá Bianchi. 1ª Turma, 09-03-93.

Presidência do Senhor Ministro Moreira Alves. Presentes à sessão os Senhores Ministros Octávio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello e Ilmar Galvão.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Antonio Fernando Barros e Silva de Souza.