



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Espírito Santo*  
*Comissão de Estudos Constitucionais*

**PARECER**

**EMENTA: Antecipação de eleições de mesa diretora. Antecipação de sessão de eleição sem justificativa plausível, observando vontade exclusiva do presidente da câmara de vereadores. Violação aos princípios constitucionais da proporcionalidade, da razoabilidade, da moralidade e da impessoalidade.**

**1. DESCRIÇÃO DA CONSULTA**

Foram encaminhados documentos a esta Comissão de Estudos Constitucionais, com vistas a resguardar o interesse público, para análise da constitucionalidade e legalidade do procedimento de eleição da Mesa Diretora e das Comissões Permanentes da Câmara Municipal de Fundão, ocorrida em 18 de abril de 2022, considerando suposta nulidade decorrente de candidatura fictícia e da desistência tácita de candidato, que comprometeu a composição de uma das chapas concorrentes, sem que fosse assegurado o direito de substituir o membro desistente e considerando que a antecipação arbitrária e injustificável da eleição supostamente violou o princípio republicano consagrado no art. 1º da Constituição, além dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da moralidade e da impessoalidade, esculpido no artigo 37, *caput*, da Carta da República.

Para análise foram encaminhados os editais de convocação, mapa de apuração bem como o regimento interno daquela câmara municipal.

De modo a conferir dados e acontecimentos, este relator tomou o cuidado de acessar o *site* da Câmara Municipal de Fundão (<http://www3.camarafundao.es.gov.br/spl/sessoes.aspx>), bem como o Diário Oficial dos Municípios (<https://ioes.dio.es.gov.br/dom>).



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Espírito Santo*  
*Comissão de Estudos Constitucionais*

É o breve relatório.

## **2. DA ANÁLISE FÁTICA**

O Presidente da Câmara Municipal de Fundão, por meio do Edital de Convocação nº 05/2022, de 01/04/2022, convocou a eleição da Mesa Diretora para o biênio 2023/2024 para a Sessão Ordinária realizada em 18/04/2022.

A chapa 04, composta pelos vereadores Paulo Roberto Cole (Presidente), Felix Tesch Francisco (Vice-Presidente) e Aelcio Rodrigues Peixoto (Secretário) sagrou-se vencedora, com 06 votos favoráveis e 05 contrários.

A chapa 03, derrotada, foi composta pelos seguintes vereadores: Eloízio Tadeu Rodrigues Fraga (Presidente), Antonio Marcos Guilhermino (Vice-Presidente) e Janderson Luiz Soares Paltrinieri (Secretário).

Inicialmente verifica-se que a eleição da Mesa Diretora e das Comissões foi antecipada em, aproximadamente, 08 meses, em relação à data prevista para o término do mandato do atual Presidente do Legislativo Municipal, qual seja, 31/12/2022.

Ressalta-se, ainda, que a antecipação da eleição da Mesa da Câmara não conteve fundamentação específica calcada no interesse público, na impessoalidade, na moralidade e no princípio republicano, pelo contrário, pois teve seu procedimento conduzido de forma unilateral pela atual Mesa Diretora da Câmara de Vereadores, que decidiam sobre a data do pleito de acordo com seus próprios interesses, sob protestos de vereadores contrários.

A quebra da espinha dorsal do Estado Democrático de Direito previsto no art. 1º da Constituição Federal de 1988 resta evidente pelo fato de que a eleição havia sido designada, inicialmente, para ocorrer em 15/02/2022, tendo sido desmarcada, unilateralmente, no momento da sessão designada, com o intuito de privilegiar



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Espírito Santo*  
*Comissão de Estudos Constitucionais*

determinados grupos, o que fortalece indícios de violação da impessoalidade, da moralidade e do princípio republicano.

Ou seja, a escolha do melhor momento para realizar as eleições, antecipada em 08 meses, fere a impessoalidade, por refletir o poder de forças políticas de momento, com o fito de suplantar as minorias, o que não é condizente com o interesse público e o Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, aliás, a Câmara Municipal de Guarapari/ES, por iniciativa própria, anulou a eleição da Mesa Diretora que, assim como ocorreu em Fundão, também havia sido antecipada.

A seguir serão expostos os fundamentos de direito em que consubstancia a necessidade de anulação da eleição da Mesa Direto e das Comissões da Câmara Municipal de Fundão ocorrida em 18/04/2022.

### **3. DA ANÁLISE JURÍDICA**

#### **3.1. DO REGIMENTO INTERNO**

##### **3.1.1. PREVISÃO LEGAL**

Analisando o processo legislativo observa-se que por força de Resolução nº 06/2014 da Câmara Municipal de Fundão, houve alteração do artigo 11 da Resolução nº 03/1995 da Câmara Municipal de Fundão, para constar o seguinte texto:

*“Art. 11 - A eleição da Mesa da Câmara, para o segundo biênio, far-se-á em Sessão Ordinária, até 15 de dezembro do segundo ano de cada legislatura, considerando - se automaticamente empossados os eleitos, em 1º de janeiro do ano subsequente.”*

Nesse sentido, o que se verifica é que pelo Regimento Interno da Câmara, em tese, ao menos desde 2014 que não veda realização antecipada de eleição da Mesa da Câmara, em qualquer data entre 1º de janeiro e 15 de dezembro do segundo ano de cada legislatura.



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Espírito Santo*  
*Comissão de Estudos Constitucionais*

Há que se verificar, todavia, se os atos praticados pelos agentes políticos estão eivados de vícios na sua execução, por força da violação aos princípios constitucionais típicos da administração pública e violação a outros artigos do Regimento Interno.

**3.1.2. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 7º E 12 DO REGIMENTO INTERNO.  
 CANDIDATURA FICTÍCIA QUE INVIABILIZOU A FORMAÇÃO  
 DE CHAPA COMPLETA – AUSÊNCIA DE CANDIDATO A VICE-  
 PRESIDENTE - PARA CONCORRER CONTRA A CHAPA ELEITA.**

Inscreveram-se para concorrer a eleição da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Fundão, realizada em 18/04/2022, duas chapas: a CHAPA 04, composta pelos vereadores Paulo Roberto Cole (Presidente), Felix Tesch Francisco (Vice-Presidente) e Aelcio Rodrigues Peixoto (Secretário) e a CHAPA 03, composta pelos vereadores Eloízio Tadeu Rodrigues Fraga (Presidente), Antonio Marcos Guilhermino (Vice-Presidente) e Janderson Luiz Soares Paltrinieri (Secretário).

A CHAPA 04 sagrou-se vencedora com 06 votos favoráveis e 05 contrários. Sendo que a CHAPA 04 contou com o voto do vereador Antonio Marcos Guilhermino, candidato a Vice-Presidente na CHAPA 03.

O fato de o vereador Antonio Marcos Guilhermino, candidato a Vice-Presidente na CHAPA 03, ter votado contra sua própria CHAPA, caracteriza candidatura fictícia e desistência tácita, com o propósito de prejudicar a CHAPA 03, e traz à tona sérias suspeitas de fraude ao processo.

Importante dizer que só se tomou conhecimento da desistência quando o vereador, candidato à vice-presidente, manifestou seu voto em plenário, o que impossibilitou que a chapa derrotada pudesse recompor sua composição. Ademais, uma vez constatada tal prática, a Presidência da Câmara deveria ter concedido a CHAPA 03 o direito de indicar outro vereador para concorrer ao cargo de Vice-Presidente, o que não aconteceu.



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Espírito Santo*  
*Comissão de Estudos Constitucionais*

Com isso, a CHAPA 03 foi alijada do processo eleitoral da Mesa Diretora e das Comissões, na medida em que não lhe foi concedida a possibilidade de substituir o membro desistente, ante a candidatura fictícia. Tanto que o processo eleitoral prosseguiu e a CHAPA 04 sagrou-se vencedora por 01 (um) voto de diferença, justamente o voto do membro candidato a Vice-Presidente pela CHAPA derrotada.

O *modus operandi* revela estratégia que extrapola os limites da moralidade administrativa, dos princípios da igualdade e da proporcionalidade, já que a inscrição do candidato a vice-presidente na CHAPA 03 foi claramente fictícia, com o nítido propósito de beneficiar a CHAPA adversária que, inclusive, contou com seu voto. Vejamos o teor do Mapa de Apuração disponibilizado pela Câmara Municipal de Fundão em [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www3.camarafundao.es.gov.br/Arquivo/Documents/SES/717/sessao\\_717\\_202204192214064119.pdf](http://www3.camarafundao.es.gov.br/Arquivo/Documents/SES/717/sessao_717_202204192214064119.pdf):

CÂMARA MUNICIPAL DE FUNDÃO			
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO			
MAPA DE APURAÇÃO			
Eleição da Mesa Diretora - 2º Biênio da 20ª Legislatura			
2023/2024			
VEREADOR(A)	CHAPA ÚNICA	CHAPA 3	CHAPA 4
Aelcio Rodrigues Peixoto	F ( ) C ( )		X
Antônio Marcos Guilhermino	F ( ) C ( )		X
Eloizio Tadeu Rodrigues Fraga	F ( ) C ( )	X	
Félix Tesch Francisco	F ( ) C ( )		X
Janderson Luiz Soares Paltrinieri	F ( ) C ( )	X	
Janilton Almeida De Carli	F ( ) C ( )	X	
Marscandro Agostini Lima	F ( ) C ( )	X	
Paulo Roberto Cole	F ( ) C ( )		X
Romenique Borges Simões	F ( ) C ( )		X
Sônia Lusía Neves Rodrigues Steins	F ( ) C ( )	X	
Vilcimar Correa	F ( ) C ( )		X
<b>TOTAL</b>	<b>F ( ) C ( )</b>		

Fundão/ES, 18 de Abril de 2022



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Espírito Santo*  
*Comissão de Estudos Constitucionais*

Como se não bastasse, restou também violado o princípio da boa-fé objetiva - *non venire contra factum proprium* - pois o comportamento do vereador Antonio Marcos Guilhermino foi, no mínimo, lesivo e visou burlar o processo eleitoral da Mesa Diretora (inscreveu-se na CHAPA 03, mas votou na CHAPA 04). Nesse sentido leciona Fredie Didier Jr:

*“Não se permite que o magistrado, no julgamento antecipado da lide, conclua pela procedência, sob o fundamento de que o autor não provou o alegado. Se o magistrado convoca os autos para julgamento antecipado, é porque entende provados os fatos alegados. Entende, enfim, que não há necessidade de prova. Essa decisão impede comportamento contraditório do juiz (venire contra factum proprium); há preclusão lógica para o magistrado, que, então, não pode proferir decisão com aquele conteúdo. A sentença de improcedência por falta de prova, em julgamento antecipado da lide, além de violar o dever de lealdade processual, a boa-fé objetiva, poderá ser invalidada por ofensa a garantia do contraditório, em sua dimensão do direito a prova.”*

A quebra da confiança legitimamente inspirada em terceiro por comportamento posteriormente contrariado encontra, na figura do *venire contra factum proprium*, fundamento para se buscar repelir/obstar prejuízos decorrentes da confiança defraudada.

Ora, como garantir a igualdade de condições e a paridade de armas no processo eleitoral se a CHAPA 03 concorreu sem o vice-presidente, ante a desistência do vereador designado após o prazo de registro da chapa, no momento da votação? Quem votaria nesta chapa?

Inegável o prejuízo, sendo que a Presidência da Câmara deveria ter garantido a CHAPA 03 o direito de substituir o indicado para o cargo de vice-presidente.

A propósito, decorre do art. 7º e do art. 12, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Fundão que as chapas inscritas sejam compostas por 03 (três) membros, a saber: Presidente, Vice-Presidente e Secretário:

*Art. 7º - A Mesa **será composta de Presidente, Vice-presidente e Secretário**, eleitos para mandato de dois anos, vedada a reeleição para o mesmo cargo na mesma*



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Espírito Santo*  
*Comissão de Estudos Constitucionais*

*legislatura. (Art. alterado em 01/12/08, pela Resolução nº 08/08).*

*§ 1º Em suas ausências ou impedimentos, o Presidente será substituído, sucessivamente, pelo Vice-presidente e Secretário.*

*§ 2º Ausente o Secretário, o Presidente convocará um dos Vereadores presentes para assumir os encargos da Secretaria.*

*[...].*

*Art. 12 - Na composição da Mesa será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que participam da Câmara Municipal. (Alterado em 20/08/07, pela Resolução nº 02/07).*

Ao permitir que a CHAPA 03 concorresse sem substituir o indicado a vice- presidente, ante a desistência inesperada, restou violado não só o art. 7º, mas também o art. 12, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Fundão, já que a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que participam da Câmara Municipal não foi observada.

Também restou violado o art. 7º do Regimento Interno da Câmara Municipal de Fundão, porquanto as chapas deveriam ser integradas por 03 (três) membros, sendo que a CHAPA 03 contou com apenas 02, em razão da candidatura fictícia e da desistência do vereador inscrito como vice-presidente.

Ademais, extrai-se inteligência da Justiça Eleitoral que em certas circunstâncias reconhecem como nocivas ao processo eleitoral a desistência tácita da candidatura e a existência de candidaturas fictícias, acarretando na consequência de nulidade da votação em relação ao candidato desistente ou fictício, inclusive para fins de cálculo do quociente eleitoral do partido. Vejamos:

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2016. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO (AIME). FRAUDE. ART. 14, § 10, DA CF/88. COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/97. CANDIDATURAS FICTÍCIAS. CONFIGURAÇÃO. RECURSO PROVIDO EMPARTE. A COMPROVAÇÃO DE FRAUDE MACULA A CHAPA PROPORCIONAL, PORQUANTO O VÍCIO ESTÁ NA ORIGEM. PRECEDENTE DO TSE. CASSAÇÃO DOS MANDATOS ELETIVOS DOS CANDIDATOS ELEITOS E DOS EVENTUAIS SUPLENTE DA CHAPA PROPORCIONAL. NULIDADE DOS VOTOS ATRIBUÍDOS AOS MENCIONADOS CANDIDATOS. RECONTAGEM DOS VOTOS E NOVO CÁLCULO DO QUOCIENTE ELEITORAL. 1. [...]. 2. Comprovação de ausência de votos de um total de 80% das candidaturas femininas da coligação recorrida; não realização de campanha; apresentação de prestações de contas zeradas; ausência de menção dos nomes das



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Espírito Santo*  
*Comissão de Estudos Constitucionais*

candidatas impugnadas nos atos de propaganda eleitoral dos candidatos da coligação; existência de parentesco entre as impugnadas e com candidatos da coligação; desistência tácita da candidatura de 4 (quatro) das 5 (cinco) candidatas indicadas pela coligação. Condições suficientes para caracterizar burla ou fraude à norma do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97.3. [...]. (TRE-GO; RE 1- 90.2017.609.0046; Ac. 217/2019; Gouvelândia; Rel. Des. Alderico Rocha Santos; Julg. 26/09/2019; DJ 29/11/2019).

ELEIÇÕES 2020. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. AIME. VEREADOR. ALEGAÇÃO DE FRAUDE À COTA DE GÊNERO. REGISTRO DE CANDIDATURAS FEMININAS FICTÍCIAS. ART. 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/1997. IMPROCEDÊNCIA NA ORIGEM. ACERTO. AUSÊNCIA DE ROBUSTEZ DO CADERNO PROBATÓRIO. DESISTÊNCIA TÁCITA. POSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DOS ENUNCIADOS SUMULARES NºS 24 E 30 DO TSE. NEGADO PROVIMENTO AO AGRAVO INTERNO. 1. O Tribunal local, soberano na análise de fatos e provas constantes nos autos, concluiu que não ficou evidenciado o caráter fictício da candidatura, malgrado tenha expressamente consignado a existência de diversos indícios nesse sentido (quantidade inexpressiva de votos, ausência de contratação de serviços, doação de serviços em valor ínfimo, ausência de atos de campanha nas redes sociais). 2. [...]. 3. Na espécie, a candidata teve gestação de alto risco durante a corrida eleitoral, o que corrobora a alegação de que houve a desistência tácita de sua campanha, conduta admitida por esta Justiça especializada. 4. Deve ser mantida a decisão agravada, ante a inexistência de argumentos aptos a modificá-la. 5. Negado provimento ao agravo interno. (TSE; REspEI 0600001- 72.2021.6.25.0008; SE; Rel. Min. Mauro Campbell Marques; Julg. 07/04/2022; DJETSE 29/04/2022).

Com efeito, importando a inteligência dos julgados acima transcritos, friso ser possível concluir pela irregularidade do processo eleitoral sob enfoque, no que destaco os seguintes atos caracterizadores:

- (a) **Eleição inicialmente prevista para o dia 15/02/22** (EC. CMF Nº 001/2022).
- (b) **Suspensão da sessão onde seria realizada a eleição**, conseqüentemente adiando a eleição da mesa diretora para o 2º biênio 203-2024 (EC. CMF Nº 002/2022, **datado de 15/02/22**)
- (c) **Convocação para realização de eleição da mesa diretora na sessão ordinária de 03/10/22** (EC. CMF Nº 004/2022).
- (d) **Retificação do EC. CMF Nº 004/2022, antecipando em meses o dia da eleição, para o dia 18/04/22** (EC. CMF Nº 005/2022).
- (e) **Desistência tácita do candidato a vice-presidente da CHAPA 03 (vereador Antônio Marcos Guilhermino), que no curso da sessão onde foi realizada a eleição (dia 18/4/22) votou na contrária (CHAPA 4), sem que fosse oportunizada sua substituição**, configurando nulidade e comprometendo a

Comissão de Estudos Constitucionais

Rua Alberto de Oliveira Santos, 59 – Ed. Ricamar – 4º andar – Centro – Vitória – ES – CEP: 29010-908  
 Telefone: (27) 3232-5604 - E-mail: estudosconstitucionais@oabes.org.br



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Espírito Santo*  
*Comissão de Estudos Constitucionais*

igualdade da disputa, bem como a legitimidade do pleito.

Desse modo, dado o conjunto de atos acima contextualizados, forçoso é opinar que na presente hipótese deve ser reconhecida a nulidade do processo eleitoral para eleição da Mesa Diretora 2º biênio - 2023-2024 da Câmara Municipal de Fundão ocorrida em 18/04/2022.

O fato ocorrido é grave e requer pronta atuação da Ordem dos Advogados do Brasil, no sentido de se propor medida judicial para anular a eleição da Mesa Diretora para o biênio 2023/2024, pois se está diante de candidatura com características de fictícia, com o nítido propósito de comprometer a participação de uma chapa em benefício da outra, sem que fosse tomada qualquer medida para restabelecer a composição da CHAPA 03, alijada no processo.

Assim, nos termos do art. 7º e do art. 12, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Fundão e da inteligência da jurisprudência que reconhece as consequências danosas da candidatura fictícia e da desistência no processo eleitoral, a conclusão é **no sentido de que a eleição da Mesa da Câmara de Fundão, em sessão de 18/04/2022, ocorreu eivada de nulidades insanáveis.**

### **3.2. DA ANÁLISE CONSTITUCIONAL**

#### **3.2.1. PRINCÍPIO REPUBLICANO**

O princípio republicano está positivado no artigo 1º da Constituição Federal, que instituiu o estado brasileiro como uma “República Federativa”. Mas não se esgota na instituição de uma forma de governo representativo e temporário, em oposição à monarquia. A ideia de República é mais ambiciosa, derivando da noção de que os governantes e agentes públicos não gerem o que é seu, mas o que pertence a toda a coletividade: a “coisa pública” (*res publica*).



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Espírito Santo*  
*Comissão de Estudos Constitucionais*

Daí porque o princípio republicano envolve múltiplas exigências, revestidas de profundo significado ético, como a responsabilidade jurídico-política dos agentes públicos pelos seus atos, a sua atuação pautada não por motivos particulares ou sentimentos pessoais, mas guiada por razões públicas, e a existência de separação entre o espaço público e o privado. Neste sentido, pode-se dizer que determinadas práticas políticas e administrativas, infelizmente ainda muito arraigadas em nosso país, são profundamente antirrepublicanas, como o patrimonialismo e o favorecimento, pelos agentes públicos, dos interesses privados dos seus “amigos” ou “credores”.

A violação do PRINCÍPIO REPUBLICANO, *in casu*, é evidente.

Na república, as funções do ESTADO - dentre as quais a função de legislar - se exercem em benefício do bem comum, e não para a proteção de um interesse individual. A mutação das regras do jogo eleitoral, no caso de Fundão/ES, ocorre às escâncaras em detrimento do interesse público, apenas para atender interesse de ocasião.

Não se pode admitir como republicana a antecipação da eleição da Mesa Diretora por ato unilateral, sem passar pelo crivo do plenário e sem qualquer justificativa pautada no interesse público. Aliás, há de se reconhecer que, por regra, as decisões tomadas por qualquer órgão colegiado, especialmente a câmara de vereadores, deve sempre se curvar ao interesse da maioria de plenário, incumbindo à Mesa Diretora apenas as funções a ela definida em lei e regimento interno.

Nesse sentido, aliás, foi a manifestação do vereador Romenique Borges Simões na sessão realizada em 15/02/20221, *verbis*:

*“Disse que o Presidente não era absoluto, não era soberano. Disse que o plenário era soberano. Disse que a presente Sessão havia sido aprovada no final do ano anterior e incluída no calendário oficial. Disse que não tinha razão da retirada de pauta da Eleição convocada para aquele dia. Falou que era eventual a suspensão, de forma unilateral por parte da Presidência. Disse que não havia sido realizado*

---

1 Ata de sessão em anexo ao presente parecer e disponível em chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www3.camarafundao.es.gov.br/Arquivo/Documentos/SES/712/sessao\_712\_202204081749457687.pdf .



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Espírito Santo*  
*Comissão de Estudos Constitucionais*

*consulta prévia ao plenário. Disse que, no seu entendimento, percebia que se tratava de um abuso de poder pelo agente público.”*

A manifestação do aludido vereador na sessão realizada no dia 15/02/2022 corrobora os prejuízos advindos da antecipação da eleição da Mesa Diretora e das Comissões, sobretudo a violação dos princípios de igualdade, democracia, republicanismo, impessoalidade e proporcionalidade. Denota, antes de mais, a condução do processo eleitoral com o nítido propósito de atender interesses individuais, o que também viola a impessoalidade, elencado no art. 37, caput da Constituição Federal.

Isso porque a antecipação da eleição mediante Ato Convocatório não contou com justificativa plausível calcada no interesse público e tampouco foi submetida ao plenário.

Quando interesses de alguns visam suplantar os interesses coletivo ou o interesse público, resta violado o princípio republicano que visa, justamente, resguardar a coisa pública.

Foi o que aconteceu no caso. A antecipação das eleições foi forçada para atender retrato político de ocasião, como um verdadeiro jogo de forças, cujo resultado era previsível e esperado. Não visou o coletivo e tampouco o interesse público.

### **3.2.2. PRINCÍPIO DA ISONOMIA**

O princípio da igualdade, ou isonomia, consagrado no art. 5º, *caput*, do Texto Constitucional, é a alma do constitucionalismo democrático. Ele se assenta na ideia de que todas as pessoas devem ser tratadas com o mesmo respeito e a mesma consideração pelo Estado. Especificamente no que toca aos direitos políticos, o princípio da igualdade é reafirmado no caput do artigo 14 da Constituição Federal.

A igualdade, no constitucionalismo contemporâneo, não se esgota numa vedação às discriminações arbitrárias. As constituições sociais, como a brasileira, partem da premissa de que existe uma profunda desigualdade nas relações políticas,



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Espírito Santo*  
*Comissão de Estudos Constitucionais*

econômicas e sociais, e que é dever do Estado atuar para corrigi-las, de forma a reduzir a assimetria de poder entre as pessoas e promover a inclusão dos segmentos excluídos e vulneráveis. A igualdade não é tomada como um fato, mas como uma meta, que deve ser perseguida através da atuação dos três poderes estatais e da sociedade como um todo.

No caso, a antecipação da eleição violou a igualdade porque visou atender interesses específicos em determinado momento, o que gera desequilíbrio na disputa. A data escolhida apenas revelou a sobreposição da força política de uns sobre outros, o que alija a paridade de armas e a igualdade de condições, ainda mais quando todos esperavam que a eleição fosse acontecer na data estipulada em ano anterior e que teve sessão suspensa de forma unilateral e injustificada.

Ainda assim, a eleição ocorreu ainda em abril de 2022, quando deveria ter ocorrido no final de 2022, ou, ao menos, no seu segundo semestre.

A antecipação da eleição da Mesa Direito e das Comissões de forma extemporânea também viola a igualdade, na medida em que surpreende alguns que contam com menos tempo para articularem-se politicamente, o que dificulta a apresentação de propostas efetivas capazes de convencer outros pares.

Ora, se o § 5º do art. 15 da Lei Orgânica do Município de Fundão prevê que a eleição da Mesa da Câmara, para o segundo biênio, far-se-á até o dia 15 de dezembro do segundo ano de cada legislatura, o único motivo para antecipar as eleições é a defesa de interesses pessoais, em detrimento do interesse público, o também caracteriza desvio de finalidade.

Não há no Edital de Convocação nº 05/2022 justificativa plausível para a antecipação calcada no interesse público, mas tão somente convocação genérica, como consequência da primeira tentativa frustrada havida fevereiro de 2022, o que não é republicano.



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Espírito Santo*  
*Comissão de Estudos Constitucionais*

Com isso, a realização da eleição no mês de abril, quando deveria ocorrer no mês de dezembro, violou a isonomia, porque colocou vereadores em situação de desigualdade perante outros que concorreram aos cargos da Mesa e das Comissões, o que não se pode admitir.

Isso se verifica, inclusive, com a participação de uma chapa *capenga*, para concorrer contra outra completa, eleita inclusive com o voto de integrante da primeira.

Portanto, a Câmara Municipal de Fundão, a exemplo do que fez a Câmara Municipal de Guarapari/ES, deveria ter atuado de ofício e corrigir as ilegalidades que circundam as eleições da Mesa Diretora e das Comissões, havida em 18/04/2022.

Como não o fez, cabe à Ordem dos Advogados do Brasil tal dever de garantir medida judicial idônea capaz de restabelecer a ordem democrática naquele Município.

### **3.2.3. PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO**

O princípio democrático é a espinha dorsal da Constituição de 88, que representou o marco jurídico da superação do autoritarismo político no país. Este princípio foi acolhido em inúmeros preceitos centrais do texto constitucional, como a cláusula do Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput), a alusão à fonte popular do poder (art. 1º, Parágrafo único), e a garantia do sufrágio universal pelo voto direto, secreto, e com valor igual para todos (art. 14), que foi, inclusive, elevada à condição de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, II).

A ideia de democracia pressupõe a igualdade política dos cidadãos. É essa igualdade que está por trás da atribuição do mesmo valor a todos os votos – princípio do one man, one vote, a que se referem os norte-americanos –, e que justifica o princípio majoritário, segundo o qual, diante de desacordos políticos, deve prevalecer a vontade



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Espírito Santo*  
*Comissão de Estudos Constitucionais*

da maioria, desde que não implique em ofensa aos direitos da minoria. Se não há igualdade política entre os cidadãos, o sistema político se constitui não como democracia, mas como aristocracia, como governo de elites.

Dito princípio de igualdade de chances tem plena aplicabilidade no sistema constitucional brasileiro, como afirmou o Ministro Gilmar Mendes, no voto proferido no julgamento do Recurso Extraordinário nº 630.147/DF:

“Portanto, não se afigura necessário despender maior esforço de argumentação para que se possa afirmar que a concorrência entre os partidos, inerente ao próprio modelo democrático e representativo, tem como pressuposto inarredável o princípio da igualdade de chances”.

O princípio da igualdade de chances entre os partidos políticos abrange todo o processo de concorrência entre os partidos, não estando, por isso, adstrito a um segmento específico. É fundamental, portanto, que a legislação que disciplina o sistema eleitoral, a atividade dos partidos políticos e dos candidatos, o seu financiamento, o acesso aos meios de comunicação, o uso da propaganda governamental, dentre outras, não negligencie a ideia de igualdade de chances sob pena de a concorrência entre agremiações e candidatos se tornar algo ficcional, com grave comprometimento do próprio processo democrático” (grifo nosso).

O poder não se exerce de forma ilimitada. No Estado democrático de Direito, não há lugar para o poder absoluto.

Ainda que em seu próprio domínio institucional, portanto, nenhum órgão estatal pode, legitimamente, pretender-se superior ou supor-se fora do alcance da autoridade suprema da Constituição Federal e das leis da República.

A propósito, destaca-se o seguinte trecho do Parecer da Comissão de Estudos Constitucionais da OAB/ES, quando instada a se manifestar sobre a eleição da Câmara Municipal de Guarapari/ES, in verbis:



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Espírito Santo*  
*Comissão de Estudos Constitucionais*

Daí porque, quando do exercício da democracia representativa (eleição), a Constituição Federal determina que entre a eleição dos cargos para o Poder Legislativo Federal e Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal, e o início do exercício efetivo do mandato (a posse), não decorra prazo irrazoável e desproporcional, sob pena de, no início do mandato, aquele candidato eleito não representar mais à vontade popular do momento da eleição, em razão das mudanças da sociedade ocorridos pelo largo espaço de tempo entre a eleição e o mandato, o que, indiretamente, violaria o regime democrático (a vontade do povo).

À título de exemplo, a Constituição Federal, em seu art. 77, *caput*, prevê que as eleições para o Poder Executivo Federal ocorrerão 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. Prevê, ainda, em seu art. 82, que o mandato do Presidente da República terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição. Ou seja: um intervalo de aproximadamente 03 (três) meses entre a eleição e a posse. Essas previsões se repetem em relação ao Poder Executivo Estadual (art. 28, CF) e Municipal (art. 29, CF).

Trata-se, em verdade, de regra de bom senso, que dispensa até conhecimento jurídico, pois é sabido que o tempo muda muitas situações nas relações humanas, pois é da própria natureza humana a sazonalidade da vida.

O Vereador, como qualquer outro representante eleito, age em nome do povo que o elegeu, e não em nome próprio. Daí a célebre frase proferida pelo ex-presidente dos Estados Unidos da América Abraham Lincoln, no discurso de Gettysburg, que sintetizou democracia como sendo o "governo do povo, pelo povo, para o povo".

E o povo, titular desse poder, tem total interesse em participar, através de seus representantes eleitos, no processo de escolha do Presidente da Câmara, pois este, entre tantas prerrogativas legais, dita a pauta da Casa de Leis, podendo, assim, priorizar licitamente determinados projetos em detrimentos de outros, de forma que, de nada adianta o povo escolher o seu representante legal para defender uma pauta temática na Casa de Leis, se esse tema não for pautado.



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Espírito Santo*  
*Comissão de Estudos Constitucionais*

Nessa medida, no processo de escolha do Presidente da Câmara Municipal, a vontade popular deve prevalecer, ainda que indiretamente e através de seus representantes eleitos, sob pena de afronta, por via indireta, do regime democrático.

Observa-se, desse modo, que a antecipação da eleição da Mesa Diretora para abril de 2022 violou o princípio democrático, porquanto ignorou os verdadeiros detentores do poder, o povo.

Se o Estado Democrático de Direito pressupõe a igualdade de chances, em superação a posições individuais de cariz autoritárias, a antecipação das eleições da Mesa Diretora e das Comissões havida nesta Casa de Leis seguramente o violou. Isso porque a Convocação nº 05/2022 não foi precedida de votação em plenário. Partiu do desejo exclusivo e pessoal, que nunca foi submetido ao princípio do colegiado, o que deveria ter sido observado num Estado Democrático de Direito.

#### **3.2.4. IMPESSOALIDADE**

O princípio da impessoalidade informa que não é possível ao administrador, ao realizar a função administrativa, fazer diferenciações injustificadas ou basear seus atos em interesses pessoais, posições individuais de terceiros próximos ou favoritismos pessoais. Corolário do princípio republicano, a impessoalidade impõe que as escolhas dentro da atividade administrativa devem se pautar em decisões juridicamente justificáveis à luz do interesse público, sendo irrelevante preferências subjetivas do servidor ou do administrador.

Ainda segundo o princípio da impessoalidade, resta clara a proibição de que o agente público se utilize de seu cargo para satisfazer interesses pessoais, promover-se, beneficiar pessoa querida ou prejudicar desafeto. Isso porque, quando realiza a atividade administrativa, deve o agente agir em nome do Poder Público, no interesse da Administração Pública.



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Espírito Santo*  
*Comissão de Estudos Constitucionais*

O agente público não pode se valer do cargo que exerce ou dos recursos públicos que gere para a autopromoção política, sob pena de se ter por configurado o desvio de finalidade e contrariados os princípios da impessoalidade e da probidade. A mesma regra aplica-se aos terceiros aliados.

Deve ser realçado que o poder legislativo se submete aos limites fixados pelo poder constituinte originário. O Supremo Tribunal, nesta esteira, já proclamou:

*“a Constituição estadual [...] representa, no plano local, a expressão mais elevada do exercício concreto do poder de auto-organização deferido aos Estados- membros pela Lei Fundamental da República. Essa eminente prerrogativa institucional, contudo, não se reveste de caráter absoluto. Acha-se, ao contrário, submetida, quanto ao seu exercício, a limitações jurídicas impostas pela própria Constituição Federal, que, no art. 25, ‘caput’, estabelece que ‘Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição’ (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 105, Relator o Ministro Celso de Mello, DJe de 3.9.2018).*

Em inúmeras outras oportunidades, o STF reforçou a importância da transparência dos atos do Poder Público e das informações correlatas, os quais somente podem ser mantidos em sigilo em casos excepcionais previstos em lei com a finalidade de proteção à intimidade, ao Estado, à coletividade e à segurança nacional. Nesse sentido, foi a decisão exarada nos autos da ADPF nº 129:

Ementa: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Direito constitucional. Art. 86 do Decreto-lei nº 200/1967, que prevê o sigilo da movimentação dos créditos destinados à realização de despesas reservadas ou confidenciais. Não Recepção pela Constituição de 1988. Arguição Julgada procedente. 1. O Princípio de Publicidade dos Atos da Administração Pública caracteriza-se como preceito fundamental para fins de cabimento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 2. O Estado Democrático de Direito instaurado pela Constituição de 1988 estabeleceu, como regra, a publicidade das informações referentes às despesas públicas, prescrevendo o sigilo como exceção, apenas quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Quanto maior for o sigilo, mais completas devem ser as justificativas para que, em nome da proteção da sociedade e do Estado, tais movimentações se realizem. 3. Os tratados internacionais e a própria Constituição Federal convergem no sentido de se reconhecer não apenas a ampla liberdade de acesso às informações públicas, corolário, como visto, do direito à liberdade de expressão, mas também a possibilidade de restringir o acesso, desde de que (i) haja previsão legal; (ii) destine-

---

Comissão de Estudos Constitucionais

Rua Alberto de Oliveira Santos, 59 – Ed. Ricamar – 4º andar – Centro – Vitória – ES – CEP: 29010-908  
 Telefone: (27) 3232-5604 - E-mail: estudosconstitucionais@oabes.org.br



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Espírito Santo*  
*Comissão de Estudos Constitucionais*

se a proteger a intimidade e a segurança nacional; e (iii) seja necessária e proporcional. 4. O art. 86 do Decreto-lei nº 200/1967, embora veiculado em norma jurídica, não foi recepcionado pela Constituição da República na medida em que é insuficiente para amparar a restrição ao direito de acesso a informação. 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente. (ADPF 129, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-270 DIVULG 06-12-2019 PUBLIC 09-12-2019).

Em convergência ao dever de publicidade e transparência, o art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição da República Federativa do Brasil assegura a todos o direito de buscar informações privadas ou públicas, sem ressalvas ou embaraços por parte do Estado, exceto quando o sigilo for imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

No caso, a antecipação das eleições em 08 meses viola o princípio da impessoalidade e da transparência, na medida em que o momento escolhido visa favorecer alguns, em detrimento de outros, o que vai de encontro ao interesse público, já que a população não esperava a realização da eleição da Mesa Diretora de forma tão extemporânea e diverso dos costumes daquela casa legislativa, que sempre pautava em data próxima ao limite legal.

O que houve, na verdade, foi a tentativa de aproveitar de maioria momentânea, para eleger determinadas pessoas à Mesa Diretora, ante o risco de se aguardar o processo regular até o mês de dezembro de 2022, visto não haver garantias de que essa hegemonia política seria mantida.

Quando o interesse público é colocado de lado e os atos praticados visam ao atendimento do interesse de poucos, há quebra do princípio da impessoalidade, além de caracterizar desvio de finalidade.

Patente, portanto, a violação do princípio da impessoalidade, nos termos do art. 37, *caput* da Constituição Federal de 1988.



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Espírito Santo*  
*Comissão de Estudos Constitucionais*

#### 4. CONCLUSÃO

Sr. Presidente, tendo sido analisada as questões de direito, entende-se que houve, ao menos, violação aos princípios constitucionais ora mencionados, pois ainda que se entenda que a alteração pretérita do Regimento Interno permita a realização antecipada da eleição da mesa diretora, esta jamais poderia ter sido realizada sem que houvesse submissão ao plenário da casa legislativa, bem como respeitado os princípios da impessoalidade, do republicano, da democracia, da isonomia.

Merece, portanto, a intervenção da Ordem dos Advogados para que seja garantida a prevalência do interesse público e do regime constitucional, o que pode ser feito mediante competente Ação Civil Pública.

Aliado a isso, sugerimos que o presente Parecer, caso aprovado, seja remetido às Câmaras Municipais do Estado do Espírito Santo como forma de orientar e balizar o entendimento, de modo a evitar que outras alterações análogas ocorram.

S. M. J., é o parecer.

É como me manifesto, Sr. Presidente.

Assinatura manuscrita em tinta preta, com o nome 'Adriano' claramente legível.

ADRIANO ATHAYDE COUTINHO

*OAB/ES 10.089*