



# Anais da Assembléia

20/09/76

ANO II

## AVULSO

### EMENDA CONSTITUCIONAL

A mesa da Assembléia Legislativa do Estado, nos termos do Artigo 24, § 3.º e § 2.º do Artigo 197 do Regimento Interno, promulga a seguinte Emenda Constitucional:

Altera a redação do Inciso XX do Artigo 47 da Constituição Estadual.

Art. 1.º – O Inciso XX do Artigo 47 da Constituição Estadual passa a vigorar com a seguinte redação:

XX – Nomear os Prefeitos dos Municípios situados em Zona de Segurança Nacional, após a aprovação do Presidente da República, cujo período administrativo não poderá exceder ao mandato do Governador que o nomeou:

Art. 2.º – Esta Emenda entrará em vigor na data de sua promulgação pela Mesa da Assembléia Legislativa do Estado.  
Sala das Sessões, em 17 de Setembro de 1976.

FABIANO BRAGA CÔRTEZ  
WILSON FORTES  
ARAGÃO DE MATTOS LEÃO  
ERNESTO GNOATO  
OTÁSSIO PEREIRA  
NILSO SGUAREZI  
FUAD NACLI  
GABRIEL MANOEL  
DÁCIO LEONEL DE QUADROS

LUIZ ALBERTO OLIVEIRA  
JORGE SATO  
HÉLIO MANFRINATO  
ANTÔNIO FACCI  
GILBERTO CARVALHO  
ENÉAS FARIA  
DOMÍCIO SCARAMELLA  
AGUINALDO PEREIRA LIMA  
ACCIOLY NETO  
WALDENÍCIO BARBALHO

### JUSTIFICATIVA:

Princípio basilar do sistema Presidencialista dentro da forma republicana do Governo e do Regime Democrático representativo, a temporariedade dos mandatos é norma imposta literalmente pelo Texto Constitucional, que veda os mandatos permanentes ou por tempo indeterminado, e estabelece o limite máximo de duração dos mandatos eletivos estaduais e municipais.

Os Prefeitos nomeados pelo Governador do Estado, após a aprovação do Presidente da República, a rigor, não exercem mandato como os Prefeitos eleitos pelo voto popular, cujos mandatos estão fixados pela Constituição. Esse é o entendimento de ANTÔNIO TITO COSTA “in” Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores, para quem “os Prefeitos nomeados e os Interventores não têm mandato, entendido este em seu sentido usual”. São na verdade delegados da autoridade que os investe no cargo e neste permanecem enquanto bem servirem.

Todos os nossos melhores tratadistas são unânimes, entretanto, em ressaltar que as responsabilidades dos Prefeitos nomeados são idênticas às dos Prefeitos eleitos e de que, a autonomia permanece a mesma nos Municípios com Prefeitos nomeados, conforme ensina o Professor Franco Montoro (O Município na Constituição Brasileira - págs. 110 e 111):

“Observe-se que a eletividade não é pressuposto da autonomia. Isto já foi observado quando do estudo das entidades administrativamente descentralizadas, as autarquias territoriais. A eletividade dos governantes locais pode existir em autarquias territoriais, que não são autônomas, como o Município brasileiro, como é o caso da Comuna Francesa, e pode não existir nos Municípios capitais de Estados, como ocorre atualmente no Brasil. A autonomia pode continuar existindo mesmo quando os governantes não são eleitos”.

Na mesma obra, ensina o Professor E.F. Montoro:

“Cumpre ressaltar que a autonomia administrativa é distinta da autonomia política. Esta diz respeito à administração própria no que se refere ao peculiar interesse. Aquela, à eletividade dos Prefeitos e Vereadores. Desta forma, os Municípios que não possuem autonomia política, em nada tem diminuída a sua autonomia administrativa que permanece inalterada”.

Já que os Prefeitos nomeados possuem a mesma responsabilidade administrativa que os eleitos, respondem pelos mesmos crimes, segundo a mesma legislação, têm os mesmos direitos e prerrogativas e os municípios gozam de igual autonomia política e administrativa, é de todo conveniente fixar-se prazo máximo dos exercícios do cargo de Prefeito Municipal designado.

Tal assertiva é ainda mais verdadeira no Estado do Paraná, quando se sabe que alguns Prefeitos nomeados permanecem nos cargos desde a Lei que considerou os respectivos municípios como zona de Segurança Nacional, num continuísmo administrativo tão condenável como no tempo do Estado Novo.

Certamente esse não foi o desejo dos legisladores ao definirem que os Prefeitos dos municípios de fronteira seriam nomeados pelos governadores com prévia aprovação dos Presidentes da República. Ao contrário, procurou-se dessa forma um perfeito entrosamento com aqueles que lhe delegaram tal função de confiança, confiança essa que não se transmite a seus sucessores. Segundo o Professor Wolgram Junqueira Ferreira, em parecer publicado na Revista de Direito Público (n.º 15/289,290) os Prefeitos nomeados "mantidos" nos cargos por período superior ao daquele que o nomeou, estão exercendo o cargo irregularmente, "ao arrepio da Constituição" e praticando atos e fatos inexistentes dentro do campo do Direito".

Cita-se, aqui, trechos do parecer do eminente Professor Paulista, para a compreensão exata da situação irregular em que se encontram municípios de Segurança Nacional do Paraná, cujos prefeitos permanecem há longos anos no exercício do cargo.

"Ainda não detidamente examinada é a extinção do mandato do prefeito nomeado. A Constituição de 1967, mantida em sua disposição pela Emenda número 01, de 17/10/69, dispõe que: "serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação:

- a) da Assembléia Legislativa, os prefeitos, das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual;
- b) do Presidente da República, os prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional por lei - e iniciativa do Poder Executivo (art. 15, § 1.º). Nomeados serão demissíveis "ad nutum". O provimento do cargo de prefeito das localidades acima é em comissão.

Entretanto, seu provimento é ato complexo, enquanto sua vacância seja ato unilateral, ocorrendo quer pela vontade de quem o nomeou quer por manifestação do nomeado.

A complexidade de seu provimento é o que ora nos interessa.

Normalmente, o cargo em comissão prescinde, de concurso, quando declarado, em lei de livre nomeação e exoneração (Constituição Federal, art. 97 § 2.º). São atos simples de vontade de nomear, por parte de quem tem direito legal de fazê-lo.

Com os cargos de prefeito nomeado o mesmo não ocorre. Depende ora da aprovação da Assembléia Legislativa (os das Capitais e das estâncias hidrominerais), ora da aprovação do Presidente da República (dos municípios considerados de interesse da segurança nacional). Aprovados pela Assembléia ou pelo Presidente da República, tais prefeitos possuem mandato. Vê-se que tais nomeações são atos administrativos complexos, que só se concretizam pela manifestação da vontade sucessiva da Assembléia Legislativa, mediante a aprovação, e a do Governador, através da nomeação. São os chamados atos complexos iguais que se concretizam através de vontades que encerram o mesmo valor jurídico e, são de complexidade externa. A complexidade externa, segundo Tito Prates da Fonseca ("Direito Administrativo", pág. 371) ocorre quando os elementos integrantes da validade da manifestação de vontade pertencem a entidades diferentes.

A pergunta que ocorre então prende-se ao prazo destes mandatos. Entendemos que sejam dois:

- a) enquanto não forem exonerados por quem os nomeou;
- b) quando encerra o prazo de mandato de quem os nomeou.

Assim terminado o mandato do Governador, exaure o poder do mandante e "ipso facto" do mandatário.

A continuidade de qualquer prefeito nomeado pelo Governo anterior, sem que ocorra assentimento da Assembléia Legislativa ou do Presidente da República, conforme o caso, caracteriza evidente burla à Constituição e os prefeitos nesta situação passam a usurpar poder, pois procedem como se o tivessem.

Fácil verificar na prática que, os Ministros de Estado do Governo do Mal. Costa e Silva, e que foram mantidos pelo Presidente Médici, tiveram, quando da assunção deste à Presidência da República, suas nomeações renovadas. Havia necessidade da expressa manifestação do Chefe do Executivo que, pelo inciso VI do art. 81 da Constituição Federal tem a competência de "nomear e exonerar os Ministros de Estado, o Governador do Distrito Federal e os dos Territórios". A continuidade de qualquer deles sem a expressa manifestação do Presidente da República os colocava em situação de usurpar poder ao exercê-lo sem tê-lo. E neste caso, a hipótese é mais simples, pois a nomeação de um Ministro de Estado é ato administrativo simples e não complexo como é o caso dos prefeitos das estâncias hidrominerais e das Capitais.

Assim, entendemos em relação aos enumerados que, tendo sido nomeados pelo Governo anterior, com a aprovação da Assembléia Legislativa (que na época estava em recesso e o Governador exercendo função legislativa), não podem ser mantidos pelo atual Governador, sem o assentimento da nova Assembléia Legislativa, pois o mandato que lhes foi conferido era dicotômico na sua complexidade. Derivava da aprovação da Assembléia Legislativa competente e da nomeação do Governador que, além de nomear, poderia exonerar.

Terminado o mandato do Legislativo que o aprovou, e do Executivo que nomeou, a extinção do mandato do prefeito assim nomeado se extingue automaticamente, pois há incidência da cláusula resolutiva "ex nunc", independentemente, portanto, de qualquer causa superveniente.

Não se pode trazer à discussão o argumento de que tais prefeitos foram nomeados sem prazo certo. A incerteza do prazo é característica do cargo em comissão que concede a quem nomeia o direito de exonerar livremente, quando bem entende, aquele que foi nomeado. Mas o prazo de término é subentendido. Nomeado até que termine o mandato de quem o nomeou.

Cessa o mandato pela mudança de estado, que inabilite o mandante, para conferir os poderes, ou o mandatário para os exercer. Terminado o mandato do Governo anterior, exauriu-lhe a competência para conferir poderes para o futuro".

O objetivo desta Emenda Constitucional é por fim a essa situação irregular, inovando o texto constitucional deste salutar preceito democrático, impedindo que prefeitos nomeados se eternizem nos cargos, possibilitando constante renovação nas chefias do executivo situados na zona de Segurança Nacional.