ORIENTAÇÃO JURÍDICA N° 4/2012

Brasília (DF), 29 de agosto de 2012.

Origem: Presidência do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil.

Documento: Consulta.

Assunto: Substituição e sucessão de conselheiros no âmbito dos Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal (CAU/UF)

Ementa: Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal (CAU/UF). Conselheiros efetivos e suplentes. Forma de escolha, substituição e sucessão. 1) Substituição: exercício da efetividade do mandato, em caráter precário, pelos suplentes, nos casos de afastamento temporário do titular. 2) Sucessão: assunção da efetividade do mandato, em caráter permanente, pelos suplentes, nos casos de vacância do cargo. 3) Exercício simultâneo do mandato pelo titular e pelo suplente: impossibilidade, ilegitimidade e nulidade dos atos praticados pelo suplente.

Senhor Presidente.

Examinam-se nesta Orientação Jurídica, por encaminhamento da Presidência do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR), questionamentos que vêm sendo suscitados acerca da substituição e sucessão de conselheiros no âmbito dos Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal (CAU/UF).

Os questionamentos têm fundamento em diversas situações, que podem ser sintetizadas como segue:

1) substituição de conselheiro titular, nos casos de afastamentos temporários, e sucessão, no caso de afastamento definitivo;

2) substituição de conselheiro titular e do respectivo suplente, nos casos de afastamentos temporários, e sucessão, nos casos de afastamentos definitivos, quando os afastamentos do efetivo e do suplente ocorrerem simultaneamente;

3) exercício de mandato, por suplente, simultaneamente ao exercício do respectivo cargo pelo conselheiro titular.

Posta brevemente a questão, examino e opino.

I - DOS CONSELHEIROS DOS CAU/UF E DA FORMA DE ESCOLHA

Como medida preliminar de fundamentação dos exames e conclusões a serem firmados nesta Orientação Jurídica, trago à colação as normas disponíveis sobre o processo de escolha, substituição e sucessão de conselheiros dos Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal (CAU/UF).

A Lei n° 12.378, de 31 de dezembro de 2010, acerca dos conselheiros dos CAU/UF e seus suplentes conta com as seguintes disposições:

> "Art. 32. O Plenário do CAU de cada Estado da Federação e do Distrito Federal é constituído de 1 (um) presidente e de conselheiros.
>
> § 1° Os conselheiros, e respectivos suplentes, serão eleitos na seguinte proporção:
>
> I - até 499 (quatrocentos e noventa e nove) profissionais inscritos: 5 (cinco) conselheiros;
>
> II - de 500 (quinhentos) a 1.000 (mil) profissionais inscritos: 7 (sete) conselheiros;
>
> III - de 1.001 (mil e um) a 3.000 (três mil) profissionais inscritos: 9 (nove) conselheiros;
>
> IV - acima de 3.000 (três mil) profissionais inscritos: 9 (nove) conselheiros mais 1 (um) para cada 1.000 (mil) inscritos ou fração, descontados os 3.000 (três mil) iniciais.
>
> (...)"
>
> "Art. 36. É de 3 (três) anos o mandato dos conselheiros do CAU/BR e dos CAUs sendo permitida apenas uma recondução.
>
> (...)"

Os atuais ocupantes dos cargos de conselheiros dos CAU/UF e os respectivos suplentes foram eleitos sob a égide do Regulamento Eleitoral (Regulamento da Primeira Eleição para Conselheiros de Arquitetura e Urbanismo do Brasil e para Conselheiros de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal) aprovado pela Deliberação n° 25/2011, da Coordenadoria de Câmaras Especializadas de Arquitetura do então Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA), na Reunião realizada nos dias 11, 12 e 13 de maio de 2011. Desse Regulamento Eleitoral transcrevem-se as disposições que de alguma forma digam respeito às suplências estaduais, *verbis*:

> "Art. 9° O registro das Candidaturas será feito em Chapas, contendo os nomes dos candidatos a Conselheiros no CAU/BR e no CAU Estadual ou do Distrito Federal.

Parágrafo 1°: As Chapas somente serão registradas se contiverem o número previsto de candidatos a Conselheiros Titulares e respectivos Suplentes, na forma dos Incisos I a IV do parágrafo 1° do artigo 32 da Lei 12.378/2010.

Parágrafo 2°: A cada Candidato a Conselheiro Titular corresponderá, nominalmente, um Candidato a Conselheiro Suplente.

(...)"

"Art. 19: A Chapa terá seu registro cassado, sem possibilidade de substituição ou regularização, se metade mais um de seus componentes, incluídos Titulares e Suplentes, forem considerados inelegíveis ou impugnados.

(...)"

"Artigo 33: Nos CAUs Estaduais e do Distrito Federal, será assegurada a representação proporcional das chapas concorrentes que tiverem obtido número de votos igual ou superior ao número de votos válidos em cada Estado ou no Distrito Federal, dividido pelo respectivo número de Conselheiros, definido na forma dos incisos I a IV do parágrafo 1º do artigo 32 da Lei 12.378/2010.

Parágrafo 1º: No cálculo da proporcionalidade prevista no *caput* deste artigo, a maior fração será arredondada para o número inteiro imediatamente superior e as demais frações serão arredondadas para o número inteiro imediatamente inferior.

Parágrafo 2º: Na aplicação da proporcionalidade prevista no *caput* deste artigo, prevalecerá a ordem, do primeiro ao último, dos candidatos a Conselheiros inscritos por cada uma das chapas concorrentes, saindo os últimos da chapa majoritária e entrando os primeiros da chapa minoritária."

Das normas transcritas acima se extraem algumas conclusões, a saber:

1) a Lei n° 12.378 estabelece que para cada conselheiro, ou conselheiro titular, haverá um suplente;

2) o Regulamento Eleitoral de 2011 estabeleceu:

a) que para cada conselheiro, ou conselheiro titular, haveria um suplente;

b) que a eleição seria por chapa;

c) que as vagas seriam preenchidas de acordo com a proporcionalidade de votos obtidos por cada chapa, respeitado o coeficiente eleitoral definido.

II - DO PREENCHIMENTO DAS VAGAS, DAS SUBSTITUIÇÕES E DAS SUCESSÕES

A compreensão acerca da forma como devem ser feitas as substituições e sucessões dos conselheiros e dos suplentes vinculados a cada CAU/UF reclama uma compreensão dos termos suplência e suplente.

Do Vocabulário Jurídico do memorável De Plácido e Silva trazem-se as seguintes definições:

> "**SUPLÊNCIA**. De suplente, entende-se o cargo ou a função do suplente, revelando-se, assim, a própria substituição ou o lugar de substituto."
>
> "**SUPLENTE**. Do latim *supplens*, de *supplere* (completar, suprir), designa geralmente a pessoa que é posta como substituta, ou para se colocar em lugar de outra, em suas faltas, ou impedimentos.
>
> O suplente, no entanto, não é um substituto que se indica eventualmente, isto é, quando falta, ou quando é impedido o efetivo.
>
> O suplente já é de antemão nomeado, ou escolhido, sendo assim já investido no encargo de substituir determinada pessoa em seu cargo, ou em seu ofício efetivo.
>
> Assim, para as substituições não se faz mister a nomeação de um substituto. Já existindo um suplente, e em razão dessa suplência definida, a substituição decorrerá de uma simples convocação do suplente.
>
> A substituição de cargo, ou de ofício, por um suplente recebe, tecnicamente, a denominação de suplência.
>
> Por esta razão, a suplência entende-se propriamente o exercício de cargo ou ofício por um suplente, enquanto é impedido, ou ausente, o titular efetivo do cargo, ou do ofício."
>
> (PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário jurídico*. 27ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense. p. 1351.)

Verifica-se, a *contrario sensu* das definições, que as vagas nos CAU/UF são ocupadas pelos candidatos designados conselheiros titulares, ou simplesmente conselheiros; a investidura deles é plena, permanente e perdura por todo o tempo do mandato, só sendo afetável pelas causas de afastamentos temporários ou definitivos impeditivos do exercício dos mandatos.

Para exemplificar a natureza da efetividade do exercício dos mandatos pelos conselheiros titulares pode-se dizer que eles estão para os Conselhos assim como os deputados estão para a Câmara dos Deputados, ou os senadores estão para o Senado Federal.

Diversamente dos conselheiros titulares – cuja investidura é informada pela perenidade no curso do mandato – os suplentes de conselheiros, ou simplesmente suplentes (às vezes designados impropriamente de conselheiros suplentes) exercem os mandatos somente no afastamento dos conselheiros titulares.

O exercício do mandato pelo suplente será sempre precário quando se der para substituir o conselheiro titular nos seus afastamentos temporários, caso das licenças; será permanente quando o suplente assumir o mandato em razão da renúncia ou perda do mandato, caso em que deixa de ser suplente para se tornar conselheiro titular, e aqui já não chamamos de substituição, mas sim de sucessão.

Tal como se disse em relação aos conselheiros titulares, pode-se dizer que os suplentes de conselheiros estão para os Conselhos assim como os suplentes de deputados estão para a Câmara dos Deputados, ou os suplentes de senadores estão para o Senado Federal.

DA SUBSTITUIÇÃO E DA SUCESSÃO DOS CONSELHEIROS TITULARES

Sendo os suplentes os substitutos naturais dos conselheiros titulares, nos afastamentos temporários destes devem aqueles ser convocados a assumirem temporariamente o exercício do mandato.

Sobrevindo a renúncia ou perda do mandato de conselheiro titular, assumirá a efetividade do mandato o suplente previamente designado ou eleito.

Na medida em que haja suplentes previamente eleitos ou designados – como acontece na composição dos conselhos de profissões regulamentadas – não se cogitará de eleger ou designar substituto para o titular que se afasta, pois o suplente é quem tem legitimidade para a substituição. Nos casos em que o suplente assume em caráter definitivo o exercício do mandato não é necessário, também – embora não haja vedação –, que se eleja novo suplente, na medida em que não se pode falar de vacância do cargo se a vaga está preenchida pela sucessão que o suplente faz ao titular.

DAS SUBSTITUIÇÕES NO CASO DE AFASTAMENTO TEMPORÁRIO, SIMULTANEAMENTE, DO CONSELHEIRO TITULAR E DO SUPLENTE

Quando se afastarem em caráter temporário o conselheiro titular e o seu suplente haverá uma vacância também temporária.

De regra não há remédio para suprir as vacâncias temporárias. A solução jurídica já terá sido utilizada, qual seja a substituição do titular pelo suplente. Afastado o conselheiro titular e impedido o suplente, e não havendo um segundo ou terceiro suplente, não haverá substituições. Logo, impedidos temporariamente o titular e o suplente, o cargo permanecerá sem ocupação até que o titular ou o suplente retorne ao exercício do mandato. Não se cogitará de nova eleição, pois não há vacância efetiva.

DA SUCESSÃO NO CASO DE AFASTAMENTO DEFINITIVO DO CONSELHEIRO TITULAR E DO SUPLENTE

Quando se afastarem em caráter definitivo o conselheiro titular e o seu suplente haverá a vacância definitiva, ou vacância *stricto sensu*.

A solução jurídica para os casos de vacância é a substituição dos afastados por novos eleitos segundo as normas que regem a composição dos Conselhos.

A Lei n° 12.378 nada dispôs sobre a escolha de novos conselheiros titulares e de suplentes no caso de vacância. Neste caso, caberá ao CAU/BR, por força da competência prevista no art. 28, inciso II dessa Lei (*editar, alterar o Regimento Geral, o Código de Ética, as Normas Eleitorais e os provimentos que julgar necessários*) baixar normas complementares de forma a regular os casos de sucessão.

A regulamentação a ser baixada pelo CAU/BR deverá levar em conta que as substituições nos CAU/UF devem ser feitas por novas eleições, dado que a Lei n° 12.378 (art. 32, § 1°) refere que "os conselheiros, e respectivos suplentes, serão eleitos ..."; essa regulamentação poderá, todavia, dispor sobre a forma da eleição, uma vez que a Lei é dúbia quanto à matéria. A respeito veja-se que a Lei expressamente prevê, para a eleição dos conselheiros do CAU/BR, que "... serão eleitos pelo voto direto e obrigatório dos profissionais do Estado ..." (Art. 26, § 2°) e, para as eleições dos CAU/UF, apenas refere que "Os conselheiros, e respectivos suplentes, serão eleitos ..."

Na medida, portanto, que a Lei n° 12.378 não determina a eleição direta para a escolha dos conselheiros dos CAU/UF, a regulamentação a ser baixada pelo CAU/BR poderá ser flexível para a escolha dos conselheiros titulares e suplentes que devam preencher as vacâncias ocorridas no curso do mandato.

DA SUCESSÃO NOS CASOS DE AFASTAMENTOS DEFINITIVOS DOS ELEITOS SOB A REGRA DO REGULAMENTO ELEITORAL DE 2011

Não obstante o entendimento acima manifestado, o tratamento a ser dispensado para as sucessões dos eleitos para a composição dos CAU/UF sob a égide do Regulamento Eleitoral de 2011 é diverso e decorre da aplicação das regras da própria norma eleitoral. Tal se dá porque as eleições de 2011 ganharam uma particularidade quando o art. 33 assegurou, para a composição dos CAU/UF, a "representação proporcional das chapas concorrentes que tiverem obtido número de votos igual ou superior ao número de votos válidos ...".

Essa particularidade da eleição – por meio da qual se determinou o chamamento, para assumir as vagas, de membros de duas ou mais chapas, na proporção dos votos obtidos – leva a uma situação em que remanesceram, em cada chapa, concorrentes que não assumiram por se posicionarem mais ao final da lista e por isso não foram contemplados com as vagas atribuídas a cada chapa segundo a proporcionalidade obtida na eleição.

Esses candidatos são, na verdade, suplentes da chapa a que pertencem no limite do número de vagas a ela atribuído. Logo, vindo a vagar, na composição do CAU/UF, o cargo de conselheiro (ou conselheiro titular) e a suplência atribuídos à determinada chapa, os candidatos que estiverem posicionados em primeiro lugar na lista dos remanescentes serão chamados para ocupar tais vagas em nome – ou na cota de proporcionalidade – da chapa a que pertencem.

No caso, portanto, de nas eleições de 2011, de qualquer dos CAU/UF, ter havido mais de uma chapa concorrente, e preenchendo elas as condições do art. 33 do Regulamento Eleitoral, as vacâncias totais (conselheiro titular e suplente) serão preenchidas com os candidatos remanescentes não contemplados na chamada inicial.

No caso dos CAU/UF em que a eleição se deu por chapa única, por evidente, não se aplica a regra do art. 33 do Regulamento Eleitoral, daí ser necessária nova eleição, conforme conclusões anteriores.

III - DO EXERCÍCIO SIMULTÂNEO DO MANDATO POR TITULAR E POR SUPLENTE

No âmbito dos Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal (CAU/UF) relatam-se algumas ocorrências relacionadas à atuação de suplentes quando estão no pleno exercício dos mandatos os conselheiros, ou conselheiros titulares.

A ocorrência de exercício simultâneo do mandato pelo conselheiro titular e pelo respectivo suplente abrangida neste título está estreitamente relacionada com o número reduzido de conselheiros em alguns CAU/UF, o que é consequência direta das limitações impostas pelo art. 32, § 1° da Lei n° 12.378, de 2010. Tanto é assim que a justificativa apresentada para tais ocorrências nos CAU/UF onde se dá é de que o número de conselheiros efetivos seria tão reduzido que a presença dos suplentes se imporia como única forma de avançar na resolução das demandas submetidas a tais Conselhos.

Sem embargo do reconhecimento das dificuldades apresentadas pelos CAU/UF que incidem em exercício simultâneo da função por conselheiros titulares e suplentes, a questão deve ser tratada com muita cautela.

Destaque-se, desde logo, que o exercício do mandato de conselheiro titular reclama legitimidade para que possam ser também legítimas as ações do respectivo CAU/UF. Assim, estando o conselheiro titular no exercício do mandato, não há qualquer legitimidade na atuação do suplente, do que decorre que são nulos os atos que dependam da deliberação do conselheiro titular e tenham sido praticados pelo suplente. Logo, estando em exercício no CAU/UF o conselheiro titular, é defeso ao suplente atuar como conselheiro, ainda que com a concordância daquele, sendo nulos os atos praticados pelo suplente.

Na medida em que é ilegítimo o exercício do mandato pelo suplente quando o estiver exercendo o titular, e também por serem nulos de pleno direito os atos praticados pelo suplente nessa condição, impõe-se concluir, a título não exaustivo, que ao suplente – quando o titular estiver no exercício do mandato – é vedado:

i) participar da composição de comissões permanentes, salvo quando formalmente convocado e para suprir ausência do conselheiro titular e no estrito período do afastamento;

ii) participar da composição de comissões especiais, temporárias ou transitórias ou de outros órgãos colegiados ou grupos de trabalho, quando qualquer destes tiver por objetivo a prática de atos administrativos ou investigativos, salvo quando formalmente convocado e para suprir ausência do conselheiro titular e no estrito período do afastamento;

iii) coordenar ou presidir as comissões, órgãos e grupo relacionados nos itens "i" e "ii" antecedentes, subsistindo o impedimento mesmo na ausência temporária do titular;

iv) participar do conselho diretor, subsistindo o impedimento mesmo na ausência temporária do titular;

v) participar das sessões plenárias do CAU/UF, exercendo o direito de voto, salvo quando formalmente convocado e para suprir ausência do conselheiro titular e no estrito período do afastamento, situação em que ao suplente devidamente convocada será assegurada a participação exclusiva na sessão para a qual foi convocado.

A obstaculização ao exercício cumulativo do mandato, pelo suplente, quando o conselheiro titular o estiver exercendo, tem por fim afastar ilegalidades e prevenir nulidades. Ademais, sendo ilegítimo o exercício simultâneo do mandato, irregulares serão também as despesas eventualmente incorridas com a atuação do suplente, que embora sem remuneração pode gerar despesas com serviços de transportes, diárias, ajudas de custos ou ressarcimentos ou reembolsos equivalentes, além das despesas incorridas no local da execução das atividades sujeitas à impugnação. Com isso, o exercício irregular da titularidade do cargo pelo suplente caracteriza a ilegalidade do exercício, a nulidade dos atos praticados e a irregularidade das despesas incorridas, pelo que deve ser reprimido.

Ressalve-se que o fato de o suplente não poder exercer o mandato simultaneamente ao conselheiro titular não é condição de impedimento total de que atue em favor do respectivo CAU/UF. Como arquitetos e urbanistas que são todos os conselheiros titulares e suplentes, é certo que os suplentes poderão disponibilizar seus serviços aos Conselhos a que estão vinculados, mas isso não será uma forma de atuação como conselheiro e sim como arquiteto e urbanista, ou em razão de certas expertises por eles detidas. Logo, a atuação dos suplentes, junto ao CAU/UF a que esteja vinculado, não se dá pelo fato de ser suplente, mas pelo fato de ser arquiteto e urbanista ou por deter certa especialização, como de resto poderia ocorrer em relação ao qualquer outro profissional que se dispusesse a colaborar com o Conselho.

Na medida em que a atuação do suplente junto ao Conselho a que está vinculado não decorre da sua condição de suplente – salvo se estiver exercendo a efetividade do mandato –, a possibilidade de tal atuação está condicionada a utilidade dessa atuação em favor do respectivo CAU/UF. A avaliação acerca dessa utilidade deve ser feita pela Administração do CAU/UF, que tem o dever de ponderar a pretensão de convocação do trabalho dos suplentes com outras variáveis presentes, tais como a disponibilidade de conselheiros titulares ou de empregados ou prestadores de serviços em condições de executar as demandas elegíveis ao suplente.

As justificativas da Administração para a convocação dos suplentes serão igualmente necessárias para respaldar as despesas com a sua atuação, que pode gerá-las sob a forma de transportes, diárias, ajudas de custo e outras correlatas.

IV - DAS CONCLUSÕES

Em conformidade com as razões e fundamentos postos nesta Orientação Jurídica, conclui-se:

1) nos casos de afastamentos temporários, os conselheiros, ou conselheiros titulares dos CAU/UF, devem ser substituídos temporariamente pelos respectivos suplentes;

2) nos casos de afastamentos definitivos, por renúncia ou perda do mandato, os conselheiros, ou conselheiros titulares dos CAU/UF, devem ser sucedidos pelos respectivos suplentes;

3) nos casos de afastamentos temporários, simultaneamente, de conselheiros, ou conselheiros titulares dos CAU/UF, e dos respectivos suplentes, não haverá substituições;

4) nos casos de afastamentos definitivos, simultaneamente, de conselheiros, ou conselheiros titulares dos CAU/UF, e dos respectivos suplentes, e desde que tenham participado do processo eleitoral mais de uma chapa, nos termos previstos no art. 33 do Regulamento Eleitoral, o preenchimento das vagas deverá ser feito com o chamamento dos candidatos remanescentes da mesma chapa;

5) nos casos de afastamentos definitivos, simultaneamente, de conselheiros, ou conselheiros titulares dos CAU/UF, e dos respectivos suplentes, e não se aplicando a hipótese do item 4 acima, o preenchimento das vagas deverá ser precedido de nova eleição, que poderá ser direta ou indireta, na forma a ser regulamentada pelo CAU/BR;

6) o exercício simultâneo do mandato, pelo conselheiro titular e pelo suplente, caracteriza ilegalidade, nulidade dos atos do suplente e irregularidade das despesas.

É a orientação.

CARLOS ALBERTO DE MEDEIROS
Assessor Jurídico

Aprovo a Orientação Jurídica n° 4/2012.

Brasília, 29 de agosto de 2012.

HAROLDO PINHEIRO VILLAR DE QUEIROZ
Presidente do CAU/BR