

EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE

PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA, partido político com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ/MF nº 001.719.575/0001-69, com sede na capital da República, no SAFS, quadra 2, lote 3, CEP 70042-900, representado na forma estatutária por seu Presidente Nacional, Carlos Roberto Lupi (docs. 01 e 02), por seus advogados signatários (doc. 03), vem a esta Egrégia Corte Suprema, nos termos do art. 102, § 1º, da Constituição Federal e da Lei nº 9.882/1999, propor

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL,**

com pedido de concessão de medida liminar

tendo como ato do Poder Público lesivo a preceitos fundamentais a interpretação constitucional e a prática institucional, prevalentes no exercício da Presidência da República pelo Vice-Presidente em exercício, pelo qual se tem admitido que, em virtude do afastamento da titular do mandato eletivo, o Vice-Presidente, a despeito da provisoriedade e da precariedade de sua assunção ao cargo, está a implementar alterações profundas na Administração Pública Federal.

O escopo da ação não apenas sanar a lesão a preceitos fundamentais da Constituição ocorridos no caso concreto em virtude, praticada pelo Vice-Presidente

em exercício da Presidência da República. O caso evidencia a prevalência de uma interpretação equivocada da Constituição no âmbito da Administração Pública Federal, a conferir amplos poderes àquele que se encontra no exercício da Presidência da República, ainda que ciente e consciente do fato de estar investida no cargo eletivo a titular do cargo, ainda não destituída do mandato popular colhido nas urnas.

Como se demonstrará adiante, a prática de atos de nomeação para a pasta ministerial, a fusão e a extinção de órgãos ministeriais e de secretarias de governo por meio da **Medida Provisória nº 726/2016**, ofenderam os seguintes preceitos fundamentais da Constituição Federal: artigo 79, parágrafo único, no que disciplinam a substituição do Presidente da República e estabelece as atribuições do Vice-Presidente; artigo 84 e parágrafo único, que prescrevem as competências privativas atribuídas ao Presidente da República e disciplinam as hipóteses passíveis de delegação aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, nos limites estabelecidos no ato delegatório, sem fazer qualquer referência ao Vice-Presidente da República.

Como se vê, a usurpação das funções da Presidência da República pelo Vice-Presidente em exercício, pois a Presidenta da República encontra-se no curso do seu mandato, consoante esclarece o § 4º do art. 86 da Constituição Federal, estando tão-somente suspensa de suas funções em virtude do procedimento de impeachment admitido, primeiramente, pela Câmara dos Deputados, e, após, pelo Senado Federal. Está em curso o mandato daquela que detém a titularidade do cargo da Presidência da República, tendo havido apenas e tão-somente o afastamento do seu exercício e a suspensão de suas funções.

Significa dizer: **o Vice-Presidente continua investido no cargo de Vice-Presidente e não pode, então, arrogar-se e usurpar as funções de Presidente da República**, como se então estivesse investido na titularidade do cargo de Presidente

da República, porquanto o cargo de Presidente da República não se encontra vago e, por isso, não há falar em sucessão. **A admitir-se a realidade estampada acima, teríamos a hipótese de exercício simultâneo de dois mandatos – o de Presidente e o de Vice-Presidente em uma mesma pessoa.** E isso é inconcebível e inadmissível pelo ordenamento jurídico pátrio.

É o que se demonstrará adiante, após o exame das questões processuais pertinentes.

1.1. DA LEGITIMIDADE ATIVA

1. O Requerente é partido político com representação no Congresso Nacional, conforme lista de parlamentares em anexo (doc. 4). Sendo assim, na forma do art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.882/99 combinado com o art. 103, VIII, da Constituição Federal, possui legitimidade universal para o ajuizamento de ações de controle concentrado de constitucionalidade, inclusive a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

1.2 DO CABIMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

2. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é cabível sempre que se aponte a ocorrência de (1) lesão a preceito fundamental, causada por ato emanado do Poder Público; (2) sem que haja outro meio eficaz para saná-la.

Todos os requisitos estão presentes no caso, como se observa na exposição abaixo.

2.1 A LESÃO A PRECEITO FUNDAMENTAL

A Constituição Federal e a lei não especificam o conteúdo jurídico da locução “preceito fundamental”. Contudo, há consenso na doutrina e na jurisprudência de que fazem parte dessa categoria as cláusulas constitucionais que preveem: (i) os

fundamentos da República e as decisões políticas fundamentais (art. 1º a 4º); (ii) os direitos fundamentais (art. 5º e seguintes); (iii) as cláusulas pétreas (art. 60, § 4º); (iv) os princípios constitucionais sensíveis (art. 34, IV), cuja violação justifica a decretação de intervenção federal.

A esse respeito, vide: BARROSO, Luiz Roberto. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, 2012; VELLOSO, Carlos Mário. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, in Revista da AGU, 5 nov 2002; MENDES, Gilmar Ferreira. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, 2009.

Como visto, na presente arguição aponta-se a violação ao princípio relacionado com os fundamentos da República e com as decisões políticas fundamentais.

Acrescente-se que, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, 'lesão a preceito fundamental não se configura apenas quando se verificar possível afronta a um princípio fundamental, mas também a disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio' (STF, ADPF 33-mc, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 6 de agosto de 2004).

Ora, não se põe em dúvida de que os preceitos que tratam da substituição do Presidente da República e dos requisitos para o exercício da Presidência pelo Vice-Presidente, bem assim os limites dessa assunção temporária, diz respeito ao sistema republicano instituído e se insere na estrutura básica da República. Portanto, cuida-se de preceitos fundamentais, para os fins de ajuizamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

OS ATOS DO PODER PÚBLICO

Os atos impugnados na presente arguição são múltiplos, decorrentes de uma interpretação da Constituição e de uma prática institucional incompatível com o

regime constitucional das funções de Presidente da República e da Vice-Presidente da República e se relaciona com os limites das atribuições próprias do Vice-Presidente no exercício da Presidência da República, nas hipóteses de afastamento temporário do titular do cargo. Cumpre, por isso, estabelecer a força normativa do referido regime, evitando-se a usurpação de funções privativas de Presidência da República pelo Vice-Presidente em exercício, como tem ocorrido a partir de casos específicos a seguir enumerados, exemplificativamente:

- a) nomeação de titular das pastas ministeriais;
- b) fusão e extinção de secretarias governamentais e de pastas ministeriais; (enumerar os atos)
- c) alteração da política externa;
- d) extinção e redução de programas sociais.

Não há dúvida, portanto, de que se questionam atos do Poder Público, **conforme a Medida Provisória nº 726/2016**, exercido provisoriamente pelo Vice-Presidente no exercício da Presidência da República, que a si arroga a investidura em plenos poderes - embora se cuida de mero afastamento do titular do cargo de Presidente da República e não de vacância e conseqüente sucessão.

Como se vislumbra, o Vice-Presidente da República, que não se encontra investido na titularidade do cargo – pois o exerce temporariamente em razão da admissão do procedimento de impeachment -, atua como se titular fosse e irroga a si atribuições que sequer poderiam a ele ser delegadas (CF, art. 84, parágrafo único), e o faz com usurpação, haja vista que o fato de se encontrar no exercício da Presidência da República não lhe subtrai o mandato de vice-presidente, do qual somente será destituído se vier a assumir o cargo de Presidente da República em decorrência de afastamento definitivo da titular do cargo.

DA SUBSIDIARIEDADE: INEXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO EFICAZ DE SANAR A LESIVIDADE

Esta Suprema Corte tem firme o entendimento no sentido de que a exigência prevista no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, deve ser interpretada de forma a apenas se excluir o cabimento da ADPF quando houver meio alternativo, dotado da mesma eficácia, capaz de remediar a lesão a preceito fundamental. Via de regra, isso significa que,

“não sendo admitida a utilização de ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade – isso é, não verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata -, há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental” (ADPF 33/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 27.10.2006).

Como anteriormente demonstrado, o que se para exame da Suprema Corte é o fato de ter o exercício das funções da Presidência da República pela Vice-Presidência da República em descompasso com as atribuições constitucionalmente estabelecidas, especialmente o exercício de competências privativas de Presidente da República, não delegáveis, em hipótese alguma, àquele que, investido do mandato de Vice-Presidente, venha exercer interinamente e provisoriamente o exercício da Presidência em virtude do afastamento do titular do cargo.

Portanto, não se trata de omissão legislativa, para a qual seria possível admitir a impetração de ADO; nem de inconstitucionalidade de lei, para propor-se ADI. Aqui se cuida de lesão a direito fundamental ligada a caso concreto – princípios do regime republicano.

Em suma, estão presentes todos os requisitos para que seja admitida a presente ADPF, dada a afronta a diversos preceitos fundamentais, decorrentes de ato do Vice-Presidente da República com intromissão indevida em competências privativas

do Presidente da República temporariamente afastada, mas que se encontra no curso do mandato popular que lhe foi outorgado.

MÉRITO

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

Ao Presidente da República é confiada a função de Chefe do Poder Executivo, concentrando-se em uma única pessoa a chefia dos negócios do Estado e do Governo, cuja funções estão expressamente previstas no artigo 84 da Constituição Federal.

É sabido e consabido, o Presidente da República, Chefe do Poder Executivo Federal, é eleito pelo povo, que também elege, com ele, simultaneamente, o Vice-Presidente, que, nos termos expressos do artigo 79 da Carta Federal, cumprirá substituir o Presidente. Eis o preceito constitucional:

“Art. 79. Substituirá o Presidente, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á, no de vaga, o Vice-Presidente.

Parágrafo único. O Vice-Presidente da República, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei complementar, auxiliará o Presidente, sempre que por ele convocado para missões especiais”.

À vista do conteúdo normativo constitucional haurido do artigo 79, parágrafo único, acima transcrito, há de ser considerada a relevância dos vocábulos “impedimento” e “sucessão”, haja vista que distintos são os efeitos que decorrem de uma e de outra hipótese: na primeira, o Vice-Presidente assume temporariamente a Chefia do Poder Executivo; na segunda, há o caráter de definitude no exercício do cargo. Assim, ao Vice-Presidente cabe substituir o Presidente, nos casos de

impedimento, que está relacionado a questões temporárias; e suceder-lhe-á, em caráter definitivo, no caso de vacância (renúncia, morte e impeachment).

Então, as prerrogativas clássicas do Vice-Presidente são substituir o titular, no caso de impedimento, e suceder-lhe, no caso de vaga. Essas prerrogativas de substituição e de sucessão geram no vice a expectativa de assumir o lugar do titular e exercer as respectivas atribuições do cargo.

Dessa maneira, sob essa óptica, não se pode, em boa técnica jurídica, falar de “atribuições do vice”, que tem apenas expectativa de vir a exercer a titularidade do cargo, sem em caráter temporário ou definitivo. Ele se encontra na condição de “prontidão” e, à luz do disposto no parágrafo único do artigo 79 da Carta Federal, é possível afirmar, afora as hipóteses de substituição do titular do cargo, o vice detém apenas atribuições impróprias de auxiliar o titular, de cumprir missões especiais quando designado, o que faz concluir que são funções de caráter estritamente político.

Conquanto a norma constitucional preveja a edição de lei complementar para dispor sobre outras atribuições afetas à competência do Vice-Presidente, o certo é que a futura lei não poder excluir as hipóteses acima elencadas nem inserir entre outras atribuições àqueles que por expressamente disposição constitucional (CF, artigo 84 e incisos) são privativas do Presidente da República, havendo sequer a previsão de delegação àquele que exerce a Vice-Presidência.

A rigor, inexistente no ordenamento jurídico nacional uma instituição chamada “Vice-Presidência da República”. O que existe, nos termos do Decreto-Lei 1.066/69, é uma unidade voltada ao exercício dos serviços administrativos da Vice-Presidência. Tanto assim é que, com base no referido decreto-lei, foi editado o Decreto nº 4.609, de 26 de fevereiro de 2003, por meio do qual foi definida a estrutura regimental da “Vice-Presidência”, composta por um Gabinete, Assessorias e Ajundância-de-

Ordens, voltada a assistir e assessorar o vice-presidente no desempenho de suas atribuições administrativas.

Isso vem demonstrar, uma vez mais, que o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, diretamente, ou por ele e seus ministros de Estado, que são seus auxiliares imediatos. O Vice-Presidente, dessa forma, só pode exercer o Poder Executivo em duas circunstâncias: quando substituir o Presidente, no caso de ausência ou impedimento, ou se for investido no cargo de ministro de Estado. **Jamais figurará ele, o Vice-Presidente, como um “co-presidente da República”, porque caracterizaria imprópria e indevida atribuição de funções de Poder Executivo, em caráter permanente, ao vice-Presidente da República, extrapolando os limites estabelecidos pela ordem constitucional.**

A FUNÇÃO DO VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA

A função do Vice-Presidente da República, como substituto eleito do Presidente da República, nos casos de impedimento ou falta do supremo mandatário da Nação, é uma inovação da Constituição dos Estados Unidos da América, em seu art. 2º, Seção 1ª, nº 5. Até então era uma entidade política desconhecida.

Desde sua proposta na convenção norte-americana, o cargo vem sendo combatido, acusado de supérfluo, senão pernicioso. Somente foi vitoriosa a ideia de sua inclusão na Constituição dos Estados Unidos graças a dois argumentos de Hamilton, no “Federalista”. Um desses argumentos era no sentido de que, cabendo ao Vice-Presidente a sucessão do Presidente, os motivos pelos quais se recomenda a maneira de escolha prescrita para um, com igual império seriam também para o outro.

Contudo, o eleitorado, preocupado apenas com o principal candidato, se descuidava em avaliar os méritos do outro, atendendo a que poucas seriam as

probabilidades do cargo ser efetivamente exercido pelo Vice-Presidente. Por isso, quando efetivamente acontecia a substituição, havia uma verdadeira surpresa, uma decepção irremediável para o país e para os próprios partidos que o nomearam (BARBOSA, Rui. Comentários à Constituição Federal Brasileira, vol. 3, p. 20).

Daí a razão pela qual Napoleão Bonaparte denominava o Vice-Presidente como “*une espèce de porc à l’engrais*”, ou seja, “**porco de cerva**”, porque é um ente que aguarda, inerte, a ocasião de ser aproveitado.

De sua vez, o autor francês Boutmy, em “*Etudes de Droit Constitutionnel*”, refere-se à figura do vice-presidente como

“um embaraço. Saído dos sufrágios de toda a União, não se lhe pode dar influência política sem que a tenha demais e sem que se torne incômodo ao Presidente eleito com ele. Tinha-se, pois, muita razão para não cuidar desse dignitário parasita. Mas tudo isso pareceu menos inconveniente do que pôr a máquina eleitoral uma vez mais em movimento. A nulidade política de Vice-Presidente foi então mascarada com a Presidência do Senado”.

Chegou-se a dizer também que a existência de um Vice-Presidente “*pode determinar a aglomeração dos descontentes em torno do substituto, como aconteceu quando John Tyler era Vice-Presidente de General Harrison, nos Estados Unidos*”.

Rui Barbosa atacou fortemente a personagem política do Vice-Presidente, anotando tratar-se de “inútil e malfazeja”, quando destacou:

“Hipótese de poder, função sem autoridade, o cargo de Vice-Presidente da República está merecida e irremediavelmente desacreditado entre nós como fator de mediocridade, inconsistência e

desordem neste regime. Nenhum estadista de alguma valia o aceitará nunca mais, a não ser com a mira no único préstimo de que é ainda suscetível: o de cristalizar em torno de um núcleo oficial os descontentes, e envolver as conspirações numa cápsula constitucional” (Comentários à Constituição, p. 26).

Por igual, também assentou Carlos Maximiliano:

“Em regra, o Vice-Presidente forma ao lado dos adversários do governo, timbra em criar-lhe dificuldades e suscitar-lhe malquerenças. Às vezes, não abre luta francamente; faz oposição disfarçada, incita e anima os descontentes. Em todo o caso é sempre um rival, cauteloso ou arrogante, descoberto ou oculto” (A Constituição Brasileira, 1946, 4ª edição, vol. II, p. 192).

Apesar de todas as críticas acima enlevadas, torna-se imprescindível a figura do Vice-Presidente, eleito juntamente com o Presidente da República, como mandatário direto do povo, para os casos em que o titular deixe o poder, quer transitoriamente, quer definitivamente.

É certo que raras vezes acontecerá que o Vice-Presidente tenha de suceder ao Presidente. Mas basta a possibilidade, para que se torne imperiosa a necessidade desta figura, para qualquer emergência, evitando-se a repetição de pleitos próximos, que agitam o ambiente nacional e quebram o ritmo administrativo do governo.

Então, vê-se que na América prevalece a existência de um titular determinado para ser o substituto do supremo mandatário, transitória ou definitivamente, porquanto, “não seria curial, com efeito, deixar a Nação sem chefe

executivo, sobretudo quando possível que aquela vaga ocorresse em circunstâncias difíceis para o país. Proceder, então, às pressas a uma eleição, sob a pressão de intrigas, de corrupção e de outras manobras usadas em período de eleição, seria lançar o país em situação arriscada e desconhecida” (SORIANO, José. Direito Constitucional - Constituição de 1891, p. 293).

VICE-PRESIDENTE COMO APENAS UM SUPLENTE: SUBSTITUIÇÃO E SUCESSÃO – IDEIAS DISTINTAS

O Vice-Presidente da República, desse modo, encerra em suas mãos uma força potencial de ser o supremo mandatário da Nação. Enquanto se acha afastado do mais alto cargo, ele é apenas um suplente do titular. Cabe-lhe uma expectativa, que ele não deve transformar em motivos de ambição e de intrigas, para tornar-se o Presidente da República. Cumpre-lhe substituir o titular nas hipóteses de impedimento e suceder-lhe, no de vaga. No primeiro caso, temos uma ideia de transitoriedade, e no segundo, de definitivo.

Então, pela redação do Texto Constitucional, vê-se claramente que substituição e sucessão são ideias distintas. O impedimento tem-se uma ausência rápida, transitória, ocasional, **sem que o titular haja perdido o cargo, deixando-o vago. Em nenhuma dessas circunstâncias, o Presidente deixa de ser Presidente. O cargo continua com ocupante fixo.** O Presidente da República é apenas substituído. **Assim sendo, existirá um titular efetivo no cargo – o Presidente da República – e um titular transitório – o Vice-Presidente da República, em exercício.**

Não existe um cargo vago. Consequentemente, não há sucessão.

Por conseguinte, há distinção evidente entre impedimento e cargo vago, gerando consequências diversas: no primeiro caso, há substituição, simplesmente; e,

no segundo, sucessão. Significa dizer que, nos casos de impedimento, a Presidência da República está preenchida, mas a pessoa nela investida não a exerce; a vaga, que dá ensejo à sucessão, significa não estar preenchido cargo de Presidente da República, desaparece a figura do titular.

Mas, quais seriam as atribuições do Vice-Presidente no exercício da Presidência?

Afora as diretrizes contidas no artigo 79 e parágrafo único da Constituição Federal, há uma absoluta ausência de atribuições do substituto eventual da Presidência da República. Em todo o sistema legal brasileiro, não há uma única atribuição conferida ao Vice-Presidente. E o que se verifica é que, administrativamente, há uma participação consentida, pois a iniciativa, o impulso, a direção, que configuram a função de governo, continuam a pertencer inteiramente ao Chefe do Executivo. Ao titular do governo cabe responsabilidade exclusiva, do ponto de vista jurídico, por essas atividades e suas consequências.

Dessa maneira, o Vice-Presidente da República, na qualidade de substituto, não exerce qualquer atribuição administrativa de serviço público, no seu sentido material, pois a Carta Federal não lhe atribuiu competências, e até então não foi editada a lei complementar a que se refere o parágrafo único do art. 79 da Constituição.

Contudo, como adverte Clóvis Bevilacqua, in Código Civil Comentado, Rio de Janeiro, ed. Livraria Francisco Alves, 1954, v. 5. P. 40, “a regra é que os vários mandatários são nomeados para que sirvam uns na falta dos outros, substituindo-se pela ordem nomeação. Mas aquele que inicia a execução do mandato por estar impedido ou se ter recusado o antecedente, **deve concluí-lo, como se fosse mandatário único, segundo a regra do direito romano (D. 3.3, fr. 32) que a razão**

aprova. É o que se verifica no âmbito público, na hipótese de renúncia ou de impedimento definitivo de um mandatário”.

É importante, por isso, trazer à colação a lição CORWIN, para quem a ideia dos forjadores da Constituição Americana era, evidentemente, de que “*o Vice-Presidente continuaria com tal, um substituto, um locum tenens, em qualquer oportunidade de sucessão, e se converteria em Presidente só em caso de ser eleito para dita função*” (E. S. Corwin, *El Poder Ejecutivo*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfico, Argentina, 1959, p. 52 a73).

E é justamente o que se verifica no âmbito político. Ao praticar um ato qualquer, não cabe indagar ao Chefe de Executivo se ele é o titular originário do cargo ou se, diferentemente, é um substituto no exercício de mandato. Isso leva à conclusão que o substituto eventual recebe um mandato do titular e não de substituto. Entretanto, não é possível sustentar que o povo, ao eleger um Presidente e um Vice-Presidente tenha concedido apenas um mandato. Na verdade, há o exercício do mandato de Presidente e mandato de Vice-Presidente, conquanto a eleição tenha ocorrido em voto único na urna. É um mandato político, de caráter irrevogável, que permite ao mandatário agir também em nome daqueles que não lhe outorgaram o mandato. Assim, os substitutos eventuais de mandatários políticos têm mandato para os cargos cujos titulares deverão substituir.

Eles não têm o exercício de mandato de titular. Eles foram eleitos para eventualmente exercerem o mandato do titular, nas hipóteses de impedimento e sucessão. E, embora possam estar na iminência de assumir a Chefia do Executivo, não têm eles o direito de interferir, de qualquer maneira, nos negócios públicos, de exigir obediência dos funcionários, mesmo daqueles colocados na escala inferior da hierarquia em cujo topo eles se encontrarão, eventualmente, de um momento para

outro. O único direito que assiste aos substitutos é justamente o de efetivar a substituição, quando verificados os requisitos legais.

MANDATO DE VICE-PRESIDENTE

E DE PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

O Vice-Presidente é alguém que é titular do seu mandato, tendo apenas a expectativa de exercer, em situações específicas, a Presidência. Só na hipótese de ocorrer, e quando ocorrer, a possibilidade de exercício do mandato é que se toma conhecimento, para fins de organização pública, da existência do substituto eventual.

Em casos assim ocorrentes, não se há de admitir a cumulação de mandatos. Por isso, nos casos de impedimento, o Vice-Presidente assume o cargo na condição de Vice-Presidente no exercício da Presidência, porque o titular do cargo – o Presidente – está no curso do mandato que lhe foi outorgado. Ou seja, continua Presidente. Outra é a situação no caso de vacância: ocorre a sucessão, de modo definitivo, com a destituição do titular. Então o Vice-Presidente é alçado à condição de titular do mandato de Presidente.

O que se pode concluir destas considerações é que os substitutos eventuais de mandatários políticos não podem praticar, nessa qualidade, qualquer ato jurídico, consideradas as limitações constitucionais insertas no Texto Constitucional, no qual se defere ao Presidente competências privativas. Aquele que exerce interinamente o cargo de Presidente não o exerce na qualidade de titular, mas sob o pálio do mandato de Vice-Presidente que lhe foi outorgado. O Presidente da República temporariamente afastado de suas funções não perdeu o mandato que lhe foi outorgado. E o Vice-Presidente no exercício da Presidência não acumula simultaneamente mandatos de Presidente e de Vice-Presidente da República.

E assim há de ser, pois **quando alguém é substituto eventual e recebe um novo mandato, deparando-se com a proibição de acumulação - seja qual for a condição em que exerce a substituição -, só poderá assumir o novo mandato se renunciar ao primeiro.** Frise-se: alguém que seja portador de mandato de substituto eventual, sempre que surgir a hipótese de uma acumulação de mandatos vedada por lei, deverá, de rigor, renunciar ao primeiro mandato (SILVA. José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição, 3ª edição, Malheiros, São Paulo, p. 478).

O VICE-PRESIDENTE EM EXERCÍCIO NÃO É TITULAR DO MANDATO DE PRESIDENTE

Assentado que o Vice-Presidente em exercício na Presidência não é assunto à condição de titular do mandato de Presidente, porquanto o titular, impedido ou temporariamente afastado, conserva o mandato de Presidente, forçoso é compreender que, até que ocorra a destituição do titular do cargo de Presidente, o Vice-Presidente conserva a condição de candidato eleito para substituir o titular – esse o mandato que lhe foi outorgado.

Nessa toada, quando o Presidente fica suspenso de suas funções, por recebimento de denúncia por crimes comuns ou instauração do processo de crime de responsabilidade, tem-se uma causa que o impede de exercer aquelas mesmas funções (CF, 85, parágrafo 1º). O impedimento é, assim, uma situação temporária, de fato ou de direito, que não permite ao titular cumprir os deveres e responsabilidades de seu cargo ou função. Por isso lhe dá substituto enquanto durar essa situação. Não se trata de acumulação de mandatos, mas de alguém que se encontra no exercício de mandato de Vice-Presidente que veio em substituição, temporariamente, àquele que detém o mandato de Presidente.

À vista da condição de detentor de mandato eletivo de Vice-Presidente, importa assentar que, não sendo titular do cargo de Presidente da República, subsistem as limitações constitucionais ao exercício de funções àquele destinado à substituição.

Na verdade, carece o Vice-Presidente de atribuições originariamente estabelecidas pela Constituição, da qual decorre diretamente só a função de substituir o presidente nos seus impedimentos e o direito de sucessão, vagando o cargo deste. Mas, a sucessão não é uma função propriamente dita, porque ao suceder deixa de ele de se vice e passa a ser presidente. A sucessão é uma simples expectativa.

Nesse contexto, na condição de substituição – e não de sucessão -, ao Vice-Presidente da República não são outorgadas as competências privativas expressamente outorgadas ao Presidente da República, previstas no artigo 84, incisos I a XXVII, da Constituição Federal.

Veja: o Vice-Presidente no exercício da Presidência da República não perdeu a condição de Vice-Presidente, nem assumiu ele o mandato de Presidente da República.

Logo, o que outorgado privativamente à competência do Presidente da República não poderá ser exercido pelo Vice-Presidente no exercício da interinidade.

Mais. Carece o Vice-Presidente de atribuições originariamente estabelecidas pela Constituição e sequer é permitido ao Presidente da República proceder à delegação de algumas das competências prevista no artigo 84, incisos I a XXVII, da Constituição Federal, ao Vice-Presidente. Permite-se a delegação das atribuições dos incisos VI, XII e XXV, do referido artigo aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União.

Dai ser vedado ao Vice-Presidente no exercício da Presidente nomear e exonerar Ministros de Estado; dispor sobre organização e funcionamento da

Administração Federal; prover e extinguir cargos públicos federais, entre outras atribuições, privativamente outorgadas ao Presidente da República e não ao Vice-Presidente que, nessa condição, encontrar-se no exercício da Presidência da República temporariamente, e não por sucessão.

Portanto, as limitações ao exercício das atribuições ao Vice-Presidente no exercício da Presidência da República estão expressas na Constituição Federal, enquanto não advier o afastamento do Chefe do Poder Executivo de modo definitivo e ocorrer a sucessão de mandatos.

O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA NO EXERCÍCIO DA PRESIDÊNCIA E A TELEOLOGIA DA NORMA CONSTITUCIONAL NO SENTIDO DE PRESERVAR-SE A CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA

É compreender a teleologia da norma constitucional, que teve como escopo o princípio da continuidade administrativa, ao não inserir no tipo pertinente ao Vice-Presidente o exercício das competências privativas do Presidente da República.

A provisoriedade do exercício da presidência pelo Vice-Presidente da República não poderia dar ensejo a mudanças ou alterações na ordem administrativa, diante da temporariedade do afastamento do Presidente da República, seja por prazo superior a 15 dias, seja por 180 dias.

É intuitivo que a continuidade administrativa pode efetivamente sofrer grave dano com as constantes alterações nos cargos do Poder Executivo. O risco de indesejável alternância na chefia do Poder Executivo é o fundamento sempre utilizado pela jurisprudência eleitoral. As sucessivas alternâncias na chefia do Poder Executivo geram insegurança jurídica e descontinuidade administrativa e, por esse motivo, devem ser evitadas, seja pelos graves riscos ao erário e à própria continuidade dos serviços

públicos (MC (AgR) nº 1.302/BA, rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 30.8.2011; MC(AgR) nº 1.702/SP, rel. Min. Caputo Bastos, julgado em 22.09.2005; AC 2.294/PA, DJe 17.03.2009, TSE, Min. Gilmar Mendes, DJe 1º/08/2014; AC (AgR) 419.743, redator para o acórdão Min. Marco Aurélio, DJ 16.12.2010). Além disso, a alternância no exercício dos mandatos não é boa para a segurança das relações jurídicas, a credibilidade do processo democrático (TSE, AC-2354, Relator Marcelo Ribeiro, DJ 12.05.2008).

DOS PEDIDOS

Estão presentes, no caso, todos os requisitos necessários à concessão da medida liminar (Lei 9.882/99, art. 5º). A gravidade da afronta aos preceitos fundamentais é evidente: o Vice-Presidente no exercício da Presidência vem exercendo as atribuições administrativas como se houve sucedido o Presidente da República, extrapolando os limites próprios da substituição, inobservando as limitações contidas na Constituição Federal, especialmente no que respeita à competência privativa de quem exerce, como titular, a Presidência da República inscrita no art. 84, I e XXVII, da Constituição Federal, considerando o fato de a Presidente afastada em razão da admissibilidade do impeachment ainda encontrar-se no curso do mandato.

O exercício incompatível das funções administrativas pelo Vice-Presidente no exercício da Presidência da República, que procede à alteração da estrutura administrativa – extinção de secretarias e de ministérios; fusão de ministérios; nomeação e exoneração de agentes públicos -, com ânimo de definitude e sem compreensão da provisoriedade do cargo que exerce como substituto, importa grave risco para a continuidade das atividades dos programas de Governo e infringe o princípio da continuidade administrativa, gerando insegurança jurídica e

descontinuidade administrativa e imprimindo graves riscos ao erário e à consecução dos serviços públicos.

Não é possível olvidar que, decorrido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias do afastamento, sem que ocorra o julgamento definitivo do impeachment, ou, ocorrendo o julgamento, venha o Chefe do Poder Executivo a ser declarado inocente, a retomada das funções da Presidência da República pela titular ensejariam novas mudanças ou alterações na órbita administrativa, visando retornar ao status quo ante, haja vista que o Vice-Presidente no exercício da Presidência desprezou a natureza precária de sua situação funcional de substituto, com prejuízo para a segurança das relações jurídicas, a credibilidade do processo democrático, a razoabilidade e economicidade.

Anote-se, por isso, que, a ocorrência de vulneração à norma fundamental da República, encerrada na limitação constitucional prevista no art. 84, incisos I a XXVII, da Constituição Federal, bem assim a contida no art. 79, parágrafo único, da mesma Carta (*fumus boni iuri*) e o “*periculum in mora*”, que advém do fato de, mesmo na provisoriedade do exercício da presidência pelo Vice-Presidente da República, o substituto prosseguir na implementação de mudanças ou alterações na ordem administrativa, diante da temporariedade do afastamento do Presidente da República, que ainda é detentora do mandato eletivo.

Dessa forma, as mudanças propostas e já implementadas pelo Vice Presidente da República, no exercício da Presidência, ferem de morte o princípio da razoabilidade, elencado no artigo 5º, inciso V, da Constituição Federal, tratando como fato consumado o afastamento definitivo daquela que de fato possui legitimidade para exercer o cargo de Presidente da República.

Vejamos que a redução no número de ministérios, a venda de participação da União nos Correios e na Casa da Moeda, a distribuição de cargos para

partidos de oposição ao da presidente afastada, a alteração de programas sociais, a anulação de atos praticados pela presidente durante o regular exercício mandato, no período entre a autorização da Câmara e antes da abertura do processo pelo Senado, são atos que de forma desarrazoada demonstram a violação aos preceitos fundamentais já citados, eis que desde o primeiro dia do afastamento da Presidente da República, escancaram de forma cristalina, a usurpação de competência praticada.

Dessa forma, o partido requer:

a) que esse Egrégio Supremo Tribunal Federal, em **caráter liminar**, determine ao Vice-Presidente no exercício da Presidência que, atente-se para caráter provisório – e não de sucessão –, da função que exerce, bem assim para as limitações previstas no artigo 84, I a XXVII, da Constituição **se abstenha de proceder à alteração, extinção ou fusão de órgãos ministeriais e secretarias** até que a controvérsia acerca das atribuições do Vice-Presidente, no exercício da Presidência, seja definitivamente solucionada pelo Plenário da Corte;

b) que esse Egrégio Supremo Tribunal Federal, em **caráter liminar**, determine ao Vice-Presidente no exercício da Presidência que, atente-se para caráter provisório – e não de sucessão –, da função que exerce, bem assim para as limitações previstas no artigo 84, I a XXVII, da Constituição **se abstenha de proceder às exonerações e nomeações de agentes públicos**, até que a controvérsia acerca das atribuições do Vice-Presidente, no exercício da Presidência, seja definitivamente solucionada pelo Plenário da Corte;

c) **No mérito**, espera o partido requerente a fixação da interpretação e aplicação dos preceitos fundamentais indicados (Lei nº 9.882/99, art. 10), para declarar que, enquanto no exercício de substituição do titular da Presidência da República, o Vice-Presidente se limite às funções administrativas que não impliquem alterações na

estrutura administrativa, tendo em conta o disposto no art. 79, parágrafo único, e o art. 84, incisos I a XXVII, ambos da Constituição Federal, posto que o exercido do mandato de Vice-Presidente não pode ser convolado em mandato de Presidente da República, considerada a provisoriedade e precariedade do afastamento da titular da Chefia do Poder Executivo.

O partido arguente requer, ainda, a notificação do Vice-Presidente da República, que se encontra no exercício da Presidência da República, para prestar informações, bem como a remessa dos autos à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República, para se manifestarem, nos termos da Lei nº 9.882/99.

Nesses termos, pede deferimento.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00.

Brasília, DF, 20 de maio de 2016.

MARCOS RIBEIRO DE RIBEIRO
OAB/RJ 62.818

IAN RODRIGUES DIAS
OAB/DF 10.074