

Artigo

As normas de dupla vacância do cargo de Chefe do Poder Executivo e sua (in)observância obrigatória pelos Estados

The double vacancy rules for the position of Head of the Executive Branch and their mandatory (non)compliance by the States

Fernanda Lucena Melo de Brito¹

¹Advogada, bacharel em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba, pós-graduada em Direito Civil e Processual Civil e em Direito Público. Residente em João Pessoa/PB, Brasil. E-mail: fernandalucenamf@gmail.com.

Submetido em: 28/06/2024, revisado em: 29/06/2024 e aceito para publicação em: 01/07/2024.



Resumo: O presente trabalho tem como escopo o estudo das hipóteses de impedimento e vacância do Chefe do Poder Executivo dispostas na Constituição Federal, mediante análise dos dispositivos legais e as observações da doutrina majoritária que tratam sobre o tema, a partir de revisões bibliográficas. Ademais, será dado enfoque à situação da dupla vacância ocorrida em âmbito estadual, a partir da percepção da falta de regulamentação do tema pela Constituição Federal. Nesse sentido, serão analisadas decisões do Supremo Tribunal Federal que demonstram a posição da Corte quanto à possibilidade de o ente federativo ter, ou não, autonomia para dispor sobre as normas do procedimento de escolha do novo sucessor. As conclusões do trabalho se dirigem para a observação de que os dispositivos legais que versam sobre a dupla vacância em âmbito federal, dispostas na Constituição Federal, não são de observância obrigatória pelos Estados-membros. Contudo, os entes federados devem observar os princípios constitucionais que envolvem a organização política, sobretudo os princípios democrático e republicano. A base metodológica utilizada está no uso de pesquisa teórico-dogmática, sobretudo mediante análise jurisprudencial pertinente ao tema.

Palavras-chave: Dupla vacância; Poder Executivo; Estados.

Abstract: The scope of this work is to study the hypotheses of impediment and vacancy of the Chief of the Executive Branch set out in the Federal Constitution, through analysis of the legal provisions and the observations of the majority doctrine that deal with the topic, based on bibliographical reviews. Furthermore, focus will be placed on the situation of double vacancy occurring at the state level, based on the perception of the lack of regulation of the topic by the Federal Constitution. In this sense, decisions of the Federal Supreme Court will be analyzed that demonstrate the Court's position regarding the possibility of the federative entity having, or not, autonomy to determine the rules of the procedure for choosing the new successor. The conclusions of the work are directed towards the observation that the legal provisions that deal with double vacancy at the federal level, set out in the Federal Constitution, are not mandatory for member states to observe. However, federated entities must observe the constitutional principles that involve political organization, especially democratic and republican principles. The methodological basis used is the use of theoretical-dogmatic research, especially through jurisprudential analysis relevant to the topic.

Key words: Double vacancy; Executive power; States.

1 INTRODUÇÃO

O regime republicano, adotado no Brasil, tem como característica a transitoriedade do exercício dos mandatos de representação política, bem como a necessidade de escolha desses mandatários por meio de eleições periódicas em todos os níveis da federação. Em paralelo, observam-se os aspectos do federalismo brasileiro, sobretudo a percepção de descentralização político-administrativa dos entes federativos, bem como a autonomia conferida pelo texto constitucional, a partir da capacidade de autogoverno, autoadministração, autolegislação e da expressão do Poder Constituinte derivado decorrente, a qual autoriza a elaboração das

Constituições estaduais.

Ao dispor sobre a organização dos Poderes, o legislador constituinte se preocupou em regulamentar as hipóteses de impedimento e vacância no exercício do cargo da Presidência da República, em atenção à continuidade dos serviços e atividades públicas. No entanto, não dispôs acerca da situação de dupla vacância ocorrida no âmbito estadual.

Serão analisadas as decisões do Supremo Tribunal Federal que admitem a liberdade de conformação do ente federativo em regulamentar o tema, bem como a definição de que as normas insculpidas no texto constitucional são, ou não, de reprodução obrigatória pelos Estados-membros,

tendo em vista tratar-se de matéria político-administrativa que postula típica decisão do poder geral de autogoverno, inerente à autonomia política dos entes federados.

Ademais, serão observados os limites impostos ao legislador estadual para dispor sobre a dupla vacância, a partir do estudo dos principais princípios constitucionais que não podem ser suprimidos diante da normatização do tema.

2 A HIPÓTESE DE DUPLA VACÂNCIA DO CARGO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Segundo disciplina o texto constitucional, no âmbito da União, o Presidente da República será sucedido pelo Vice-Presidente no caso de vaga, ou substituído, no caso de impedimento¹. Segundo informa a doutrina pátria, a vacância remonta a uma ideia de impossibilidade definitiva de exercício do cargo, como diante dos casos de cassação, renúncia ou morte. O impedimento, por sua vez, refere-se a uma situação de caráter temporário, como na hipótese de licença.

Conforme expõe Lenza², o Vice-Presidente da República é considerado o sucessor e o substituto natural do Presidente da República, diante das hipóteses de impedimento e vacância constitucionalmente previstas, além de exercer as atribuições conferidas por lei complementar, na forma do art. 79, parágrafo único, da Constituição Federal. O autor ainda destaca os exemplos de sucessão ocorridos no Brasil nos últimos anos, como em 1985, quando o Vice-Presidente José Sarney assume a presidência da república após o falecimento do então presidente, Tancredo Neves. Em 1992, quando ocorreu a sucessão do cargo a Itamar Franco, em razão da renúncia ao cargo de Fernando Collor, após a autorização da abertura do processo de *impeachment*. E, por fim, em 2016, diante do impeachment da presidente Dilma Rousseff, em razão do cometimento de crimes de responsabilidade, hipótese em que, seu Vice-Presidente, Michel Temer, assumiu o cargo.

O art. 80 da Constituição Federal, por sua vez, regulamenta a hipótese de duplo-impedimento dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, de modo que, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal. A assunção do cargo do cargo pelas autoridades citadas acima dar-se-á em caráter temporário, uma vez que são considerados substitutos eventuais ou legais.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que, os substitutos previstos no art. 80 da Constituição Federal ficarão impossibilitados de assumir a Presidência caso sejam réus em processos criminais. Nesse sentido, o trecho da ementa do julgado:

Os substitutos eventuais do Presidente da República – o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do

Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 80) – ficarão unicamente impossibilitados de exercer, em caráter interino, a Chefia do Poder Executivo da União, caso ostentem a posição de réus criminais, condição que assumem somente após o recebimento judicial da denúncia ou da queixa-crime (CF, art. 86, § 1º, I). – Essa interdição, contudo – por unicamente incidir na hipótese estrita de convocação para o exercício, por substituição, da Presidência da República (CF, art. 80) –, não os impede de desempenhar a Chefia que titularizam no órgão de Poder que dirigem, razão pela qual não se legitima qualquer decisão que importe em afastamento imediato de tal posição funcional em seu órgão de origem. – A “ratio” subjacente a esse entendimento (exigência de preservação da respeitabilidade das instituições republicanas) apoia-se no fato de que não teria sentido que os substitutos eventuais a que alude o art. 80 da Carta Política, ostentando a condição formal de acusados em juízo penal, viessem a dispor, para efeito de desempenho transitório do ofício presidencial, de maior aptidão jurídica que o próprio Chefe do Poder Executivo da União, titular do mandato, a quem a Constituição impõe, presente o mesmo contexto (CF, art. 86, § 1º), o necessário afastamento cautelar do cargo para o qual foi eleito. (STF. ADPF 402 MC- Ref. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgado em 07/12/16. Publicação em 29/08/18

Segundo observa Lenza sobre o assunto, trata-se de interpretação sistemática e finalística da Constituição, não se admitindo que aqueles que estão na linha de substituição do Presidente se encontrem potencialmente

¹Art. 79 da Constituição Federal

²LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**

Esquematizado. 25ª ed. São Paulo. Saraiva. 2021.

impedidos, já que a ordem deve ser sucessiva³.

O art. 81 da Constituição Federal regulamenta a hipótese do chamado “mandato-tampão” diante da situação de vacância de ambos os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República. O dispositivo legal regulamenta duas conjecturas distintas, a primeira diz respeito à vacância ocorrida nos dois primeiros anos do período presidencial, hipótese em que serão realizadas novas eleições diretas, por sufrágio universal e voto direto e secreto, em noventa dias depois de aberta a última vaga. A segunda refere-se à ocorrência da dupla vacância nos dois últimos anos do período presidencial, de modo que a eleição para ambos os cargos será realizada trinta depois da última vaga pelo Congresso Nacional, tratando-se, pois, de eleições indiretas. O termo “mandato-tampão” justifica-se pelo disposto no §2º do artigo citado, ao dispor que, em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período de seus antecessores.

3 A DUPLA VACÂNCIA EM ÂMBITO ESTADUAL

O texto constitucional foi omissivo quanto à regulamentação da dupla vacância do cargo do Chefe do Executivo no âmbito dos estados-membros. Surge, então, o questionamento acerca da autonomia do ente federativo em dispor amplamente sobre a matéria, considerando o poder de auto-organização conferido pela Carta Magna, a partir da disposição do art. 25⁴.

Partindo do pressuposto da autonomia estadual, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento segundo o qual os Estados-membros não estão obrigados a seguir o modelo constitucionalmente previsto para a hipótese de dupla-vacância estabelecido para o âmbito federal. Assim, os entes federativos têm a opção de seguir o modelo constitucional ou dispor legislativamente de maneira diversa. Nesse sentido, o trecho da decisão do STF:

Os Estados-membros, no exercício de suas autonomias, podem adotar o modelo federal previsto no art. 81, § 1º, da Constituição, cuja reprodução, contudo, não é obrigatória. No caso de dupla vacância, faculta-se aos estados-membros, ao Distrito

Federal e aos municípios a definição legislativa do procedimento de escolha do mandatário político. (STF. Plenário. ADI 1057/BA, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 16/8/2021)

No caso analisado pela Suprema Corte, foi editada lei estadual da Bahia regulamentando a dupla-vacância nos dois últimos anos do mandato, segundo o disposto no texto normativo, na hipótese, impõe-se a realização de eleição indireta pela Assembleia Legislativa, em votação nominal e aberta. Os autores da ADI invocaram vício formal da lei, sob a alegação de que a matéria, de cunho eleitoral, estaria no âmbito da competência legislativa privativa da União. Além disso, foi também indicado vício material em razão da previsão de votação nominal e aberta, em oposição ao disposto no art. 14 e no art. 60, §4º, II, da CF/88⁵.

O STF não concordou com os argumentos invocados e decidiu que a lei não ofende a competência legislativa da União para tratar sobre direito eleitoral, pois regulamenta a própria organização dos poderes. A ausência de regulamentação constitucional sobre o tema abre margem para que os Estados-membros façam a auto normação, baseados em sua autonomia federativa⁶. Ademais, não há que se falar em vício material por violação ao voto secreto, uma vez que, trata-se de garantia ao cidadão-eleitor, e não é transferida para as votações ocorridas no Parlamento, onde deve ser observado o dever de transparência. A publicidade é a regra, sendo colocada como direito e ferramenta de controle social do Poder Público⁷.

Em outra oportunidade, a Suprema Corte apreciou dispositivo de Constituição Estadual que determinava que, em caso de dupla vacância no último ano do mandato do Chefe do Executivo, o período remanescente deveria ser exercido pelo presidente da Assembleia Legislativa e pelo Presidente do Tribunal de Justiça, sucessivamente. Na ADI ajuizada perante o STF, o autor argumentou que os dispositivos impugnados, ao dispensarem a realização de eleições em caso de dupla vacância, incorreram em inconstitucionalidade por afronta aos princípios democrático e republicano e às regras constitucionais que impõem a realização de eleições como requisito indispensável para investidura nos cargos⁸.

³ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**

Esquemático. 25ª ed. São Paulo. Saraiva. 2021.

⁴ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

⁵ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (...)

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

⁶ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Lei estadual pode prever que, em caso de dupla vacância para os cargos de Governador e Vice nos dois últimos anos do mandato, a ALE realizará eleição indireta, de forma nominal e aberta**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em:

<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/8e0ce414531179ae9b7f60e20351ee8b>. Acesso em: 15/07/2024

⁷ BRASIL. STF. Plenário. ADI 1057/BA, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 16/8/2021

⁸ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Constituição estadual não pode estabelecer que, em caso de dupla vacância dos cargos de Governador e Vice-**

O STF acolheu os pedidos do autor da ADI ao decidir que a norma citada, ao excluir a realização de eleições, viola o princípio democrático. A Corte diferenciou as situações em se deu a dupla vacância, se por causa eleitoral ou por causa não eleitoral, de modo que, compete aos Estados-membros e aos Municípios disciplinar o processo de escolha do Governador do Estado e do Prefeito do Município, respectivamente, na hipótese de dupla vacância, no último biênio do mandato, decorrente de causas não eleitorais. Tratando-se, por outro lado, de dupla vacância resultante de causas eleitorais, compete à União Federal legislar sobre o tema. Ainda que, estando diante de hipótese não eleitoral, o legislador estadual deve respeitar os limites impostos pela Constituição Federal. Nesse sentido, o trecho do julgado:

Não obstante a ampla liberdade conferida às Unidades da Federação para legislarem a respeito do procedimento para preencher o cargo máximo do Poder Executivo local em hipótese de dupla vacância, no último biênio do mandato, decorrente de causas não eleitorais, o fato é que tal margem de discricionariedade encontra limites claros e objetivos na própria Constituição Federal. 3. Os mandatos políticos, no Brasil, são exercidos por pessoas escolhidas pelo povo mediante votação, de modo que se revela inconstitucional norma que, a pretexto de disciplinar a dupla vacância no último biênio do mandato executivo, suprime a realização de eleição.

Conforme assinala Cavalcante, muito embora o art. 81, § 1º, da CF/88 não seja norma de reprodução obrigatória, a autonomia organizacional outorgada às unidades da Federação não é absoluta, não podendo ser afastada a indispensabilidade da realização de eleições, sejam diretas, sejam indiretas, pois, no Brasil, os mandatos políticos são exercidos por pessoas escolhidas pelo povo mediante votação⁹.

Ainda em restrição à autonomia estadual para regulamentação do tema, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela inconstitucionalidade de dispositivo de Constituição estadual que impõe, em caso de dupla vacância, eleição avulsa para o cargo de vice-governador pela Assembleia Legislativa. Conforme exposto na decisão, a eleição do vice-presidente é uma consequência da legitimidade do presidente, a quem são endereçados os votos exercidos em sufrágio universal. Não há que se falar em eleição avulsa do substituto, sem o titular.

A previsão de eleição isolada de um ou de outro, em caso de vacância, subverte o modelo constitucional que posicionou a investidura no cargo de vice-presidente ou de vice-governador como consequência da eleição do chefe do poder executivo, na qualidade de seu substituto, sucessor e auxiliar. Ainda que o procedimento de eleição em caso de dupla vacância seja matéria inserida na autonomia do ente estadual, não se cogita haver eleição sem a ocorrência da vacância dos cargos de governador e de seu substituto imediato, ou seja, de ambos os integrantes da chapa eleita diretamente pelo povo. A forma de eleição definida pela CF/88 em cada caso deve ser observada pelos estados, visto que tais normas dizem respeito à distribuição do poder político e ao equilíbrio entre os poderes da república, matéria de observância obrigatória¹⁰. As normas que estabelecem procedimentos relacionados às eleições indiretas devem ser interpretadas restritivamente, pois constituem exceção à soberania popular.

Em outra situação, decidiu o STF que, apesar da autonomia estadual quanto à regulamentação da dupla vacância, não é possível desviar-se dos princípios constitucionais relativos ao tema, sobretudo o democrático. Conforme observa Cavalcante, a autonomia encontra limites em outros preceitos constitucionais, que incidem não por simetria ao modelo federal, mas, sim, pela aplicação direta do comando da Constituição Federal¹¹.

Assim, diante da convocação de eleições indiretas, é necessária a prévia filiação partidária, tendo em vista a condição de elegibilidade imposta pelo art. 14, §3º, V, da Constituição Federal, ainda que não exigida a escolha em convenção partidária¹². Além disso, a eleição de Governadores e Vice-governadores deve ocorrer de forma simultânea, sendo a do vice decorrência dos votos recebidos pelo titular, não é possível, portanto, eleição avulsa do substituto sem o titular.

No âmbito de conformação legislativa estadual, é constitucional lei estadual que exige maioria absoluta no primeiro escrutínio e maioria simples no segundo. Não há disposição constitucional que imponha regra diversa, razão

Governador, não haverá nova eleição. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/ee88c0f86505bcab820bb84ad06e895e>. Acesso em: 15/07/2024

⁹ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Constituição estadual não pode estabelecer que, em caso de dupla vacância dos cargos de Governador e Vice-Governador, não haverá nova eleição.** Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/ee88c0f86505bcab820bb84ad06e895e>. Acesso

em: 15/07/2024

¹⁰ STF. Plenário. ADI 999/AL, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 26/6/2023

¹¹ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Regras para eleições indiretas em caso de dupla vacância por razões não eleitorais.** Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/5e4df576d1ed58e5990f70848d933758>. Acesso em: 15/07/2024

¹² BRASIL. STF. ADPF 969. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 15/08/2023. Publicação em 23/08/2023.

pela qual pode existir previsão da sucessão de escrutínio com critérios distintos.

Ademais, não há violação ao devido processo legal na hipótese de disposição de prazos mais exíguos no procedimento de registro de candidatura. Conforme disposto na decisão, a legislação eleitoral em geral apresenta prazos mais curtos que as normas processuais de outros ramos. Também na solução do problema da dupla vacância verifica-se a necessidade de procedimento de registro de candidatura célere, com prazos mais exíguos, de modo a permitir que o impasse institucional não se prolongue demasiadamente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal regulamentou as hipóteses de dupla vacância ocorridas no âmbito da Presidência da República, instituindo procedimento a ser observado na sucessão, a partir da diferença relativa à vacância ocorrida nos dois primeiros anos ou nos dois últimos anos do mandato presidencial. O texto foi silente, contudo, quanto à normatização no âmbito estadual.

A partir da análise das decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, é possível concluir que a Corte entende que os entes federativos têm autonomia para dispor sobre as normas relativas à dupla vacância ocorrida em seus territórios. A referida capacidade decorre do poder de auto-organização conferido pelo texto constitucional a cada ente, de modo que, é forçoso o entendimento de que as normas relativas ao tema dispostas na Constituição Federal não são de reprodução obrigatória pelos estados-membros.

Segundo o STF, nos casos de vacância ocorridos por causas eleitorais, devem ser observadas as normas federais que regulamentam a matéria, tendo em vista a competência privativa da União para legislar sobre direito eleitoral. Contudo, caso a vacância não tenha decorrido de causa eleitoral, cabe ao Estado-membro dispor sobre o tema, conforme sua autonomia.

A autonomia estadual para dispor sobre o tema, porém, não é absoluta. Está limitada não pelas normas federais relativas ao tema, mas pelos princípios constitucionais referentes à auto-organização, sobretudo os princípios democrático e republicano. Nesse sentido, não é possível afastar a realização de eleições para a escolha do representante adequado à substituição. Além disso, não é possível a realização de eleições avulsas para escolha do vice-presidente, por subverter o modelo de escolha constitucionalmente previsto.

REFERÊNCIAS

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Constituição estadual não pode estabelecer que, em caso de dupla vacância dos cargos de Governador e Vice-Governador, não haverá nova eleição.** Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/ee88c0f86505bcab820bb84ad06e895e>. Acesso em: 15/07/2024

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Lei estadual pode prever que, em caso de dupla vacância para os cargos de Governador e Vice nos dois últimos anos do mandato, a ALE realizará eleição indireta, de forma nominal e aberta.** Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/8e0ce414531179ae9b7f60e20351ee8b>. Acesso em: 15/07/2024

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Regras para eleições indiretas em caso de dupla vacância por razões não eleitorais.** Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/5e4df576d1ed58e5990f70848d933758>. Acesso em: 15/07/2024

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático.** 25ª ed. São Paulo. Saraiva. 2021.