

Gabrielle Pereira: Inelegibilidade e sucessão presidencial

As recentes viagens oficiais dos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no mesmo período das viagens oficiais do presidente da República visam resolver um problema decorrente da antinomia das normas constitucionais relativas à inelegibilidade relativa funcional e à linha sucessória presidencial. Ocorre que a viagem oficial, quando utilizada com o propósito de afastar a inelegibilidade, caracteriza desvio de finalidade e não se coaduna com o interesse público, especialmente pelo elevado dispêndio de recursos.

Interpretadas estritamente, as regras da sucessão presidencial e da desincompatibilização (de ordem funcional) estabelecem obrigações incompatíveis entre si aos presidentes das duas Casas do Poder Legislativo da União nos seis meses que antecedem as eleições, caso pretendam a recondução ao cargo: assumir temporariamente o cargo de presidente da República e renunciar ao mesmo cargo. E igual situação pode se reproduzir no Poder Legislativo dos demais entes da federação.

O artigo 80 da Constituição estabelece uma linha sucessória, uma ordem predeterminada de cargos públicos cujos titulares serão chamados a ocupar provisoriamente o cargo de presidente da República em caso de impedimento ou vacância do titular ou do vice. O impedimento é *qualquer causa que obste o exercício do cargo ou função pública*^[1], podendo ser de natureza fática (doença, sequestro, desaparecimento etc.) ou jurídica (licença para tratamento da saúde, férias, suspensão em decorrência do recebimento de denúncia pela prática de crime comum ou crime de responsabilidade). Refere-se à pessoa do titular e é sempre causa temporária. A sucessão também se refere à pessoa do titular, mas é causa definitiva. Pode ter natureza fática (morte) ou jurídica (não entrar em exercício até dez dias depois da posse, renúncia, perda do mandato em processo de *impeachment*).

A norma em comento estabelece uma obrigação clara e específica ao dispor que *serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência*, do que se infere, num primeiro momento, não haver respaldo jurídico a justificar o seu descumprimento pelos titulares dos cargos nela elencados, observada a ordem sucessória.

Adotando-se a moderna classificação de normas constitucionais entre princípios e regras, pode-se dizer que referida norma é regra dotada de baixo grau de generalidade, aplicável de maneira disjuntiva, segundo o modo *tudo-ou-nada*. Verificado o fato que lhe é pressuposto, então a regra é válida e a consequência jurídica por ela estipulada deve ser aceita, ou a regra é inválida e em nada contribui para a solução do problema. É certo que as regras podem ter exceções, mas um enunciado correto da regra deveria levar em conta as exceções possíveis. Caso contrário, estaria incompleto. Sob essa perspectiva, muito bem poderia o constituinte ter inserido a expressão *salvo em caso de impedimento* para autorizar que os destinatários da norma se escusassem de assumir a Presidência havendo justa causa de ordem fática ou jurídica. Como não o fez, tem-se que os presidentes da Câmara, do Senado e do Supremo Tribunal Federal estão obrigados a assumir temporariamente a chefia do Executivo, quando chamados a fazê-lo.

Não obstante, e muito embora a regra da linha sucessória não tenha contemplado expressamente a possibilidade de que os destinatários deixem de assumir o cargo por impedimento fático ou jurídico,



trata-se de consequência que decorre logicamente do seu conteúdo normativo, daí porque a definição de uma linha de substituição. Ou seja, a própria ideia de uma ordem de chamamento antecipa a possibilidade de que o destinatário anterior não possa assumir o exercício do cargo.

Essa é, aliás, a interpretação conferida à regra sempre que verificado historicamente o impedimento dos presidentes da Câmara e/ou do Senado. Como exemplo, em abril de 2017, o presidente do Senado assumiu a Presidência da República porque o titular estava em viagem oficial à Alemanha, e o presidente da Câmara dos Deputados cumpria agenda oficial na Argentina^[2]. Em abril de 2018, a presidente do Supremo assumiu a Presidência da República porque o titular estava em viagem oficial ao Peru, e os presidentes das Casas do Congresso Nacional também cumpriam missão oficial no exterior^[3].

Portanto, e a despeito de a regra não contemplar expressamente qualquer exceção, a obrigação de fazer contida no dispositivo deve ser assim interpretada: se verificado impedimento do presidente ou do vice, ou se vagos os respectivos cargos, *então* o presidente da Câmara *está obrigado* a assumir temporariamente o cargo de presidente da República; se verificado o impedimento do presidente da Câmara ou se vago o seu cargo, *então* o presidente do Senado *está obrigado* a assumir temporariamente o cargo de presidente da República; se verificado o impedimento do presidente do Senado ou se vago o seu cargo, *então* o presidente do Supremo Tribunal Federal *está obrigado* a assumir temporariamente o cargo de presidente da República.

Assim, o conteúdo normativo do artigo 80 da Constituição já contempla possíveis causas de impedimento dos destinatários da regra e já antecipa a solução jurídica decorrente (o chamamento do subsequente na linha sucessória). Esse impedimento pode se referir a *qualquer causa fática ou jurídica* que impossibilite o destinatário de exercer as atribuições do cargo.

De outro lado, ao dispor sobre a soberania popular, a Constituição estabelece as condições para o exercício ativo e passivo dos direitos políticos. No sistema brasileiro, ser eleitor é requisito necessário, mas não suficiente para ser eleito. Há que se preencher condições específicas de elegibilidade e não incidir em condições de inelegibilidade, ou seja, impedimentos constitucionais ou legais à capacidade eleitoral passiva.

As inelegibilidades destinam-se a preservar a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso de poder no exercício de cargo público, desequilibrando a igualdade de oportunidades aos concorrentes a cargo eletivo. Visam também proteger a probidade e a moralidade no exercício de cargo público a partir da consideração da vida pregressa dos cidadãos (suspensão dos direitos políticos, condenação criminal ou por ato de improbidade administrativa, cassação do mandato etc.). São doutrinariamente classificadas em absolutas (quaisquer cargos eletivos) ou relativas (cargos eletivos específicos).

A Constituição estabelece que os chefes do Poder Executivo federal, estadual, distrital e municipal devem renunciar aos respectivos cargos para concorrerem a outros cargos eletivos até seis meses antes do pleito (artigo 14, parágrafo 6º). Trata-se de hipótese de inelegibilidade relativa funcional, que tem como objetivo evitar a utilização do poder político e econômico decorrente do exercício do cargo máximo do Poder Executivo para a concorrência a outro cargo eletivo. A regra constitucional determina, então, que o titular do cargo deve se desincompatibilizar, ou seja, se desvincular a termo da situação de inelegibilidade. Igual determinação se reproduz no artigo 1º, parágrafo 1º, da Lei Complementar 64/1990.

Esse impedimento aplica-se tanto aos titulares do cargo de presidente, governador ou prefeito quanto àqueles que o tenham sucedido ou substituído, nos termos do artigo 80 da Constituição, conforme já decidiu o TSE na Consulta 117/DF (Resolução 19.537, de 30 de abril de 1996)[\[4\]](#).

Por sua vez, a 2ª Turma do STF, ao julgar o RE 345.822-1/SP, reafirmou o posicionamento do TSE no sentido de que o presidente de Câmara Municipal que substitui ou sucede a prefeito nos seis meses anteriores à eleição se torna inelegível para o cargo de vereador. Nos fundamentos da decisão, o relator limita-se a analisar a situação em que o presidente da Câmara sucede ao chefe do Poder Executivo, assumindo definitivamente o cargo. Nessa hipótese, impõe-se, para fins de desincompatibilização, a renúncia ao cargo nos seis meses anteriores ao pleito. Não se enfrenta claramente a hipótese de substituição e qual seria a solução normativa adequada para os casos em que ela ocorre nos seis meses anteriores ao pleito.

A distinção entre substituição e sucessão do titular no cargo pode ser um vetor interpretativo para a questão posta, uma vez que o parágrafo 6º do artigo 14 da Constituição refere-se à obrigatoriedade de renunciar ao cargo de presidente, governador e prefeito. Nas hipóteses de substituição (temporária), não se há cogitar da possibilidade jurídica de renúncia ao cargo, do que se poderia concluir razoavelmente pela inaplicabilidade do dever de desincompatibilização para os casos de substituição. Não é, entretanto, o posicionamento até o momento adotado pelo TSE e pelo STF.

Para os presidentes de órgão do Poder Legislativo, o que se tem como consolidado é que essas autoridades incorrem em inelegibilidade caso substituam o chefe do Poder Executivo nos seis meses anteriores ao pleito.

A antinomia entre as normas do artigo 80 e do artigo 14, parágrafo 6º, da Constituição deve ser resolvida no âmbito do próprio sistema jurídico-constitucional, buscando-se uma resposta lícita, seja a partir de critérios tradicionais de interpretação de normas, seja pelo auxílio de princípios de interpretação constitucional. Apesar das conhecidas dificuldades do processo hermenêutico, a interpretação das normas tem como objetivo a extração de sentidos conciliatórios e compatíveis entre si, eliminando-se, sempre que possível, as antinomias. Há que se buscar nas normas em questão um conteúdo normativo compatível e que permita não apenas a coexistência dessas normas, mas a sua máxima eficácia.

Como o TSE e o STF possuem jurisprudência no sentido de que a substituição do presidente da República em decorrência da linha sucessória viola a regra da desincompatibilização prevista para os chefes do Poder Executivo, parte-se da premissa de que tais cortes adotaram critério interpretativo que refuta a especialidade da regra da linha sucessória em face da inelegibilidade relativa funcional. Privilegia-se o bem jurídico a ser tutelado com as incompatibilidades em matéria eleitoral, evitando-se

que os poderes inerentes ao cargo de presidente assegurem vantagem competitiva às autoridades que figuram na linha sucessória presidencial em relação aos demais candidatos.

Então, há que se concluir que a regra da inelegibilidade relativa funcional, com a consequente obrigação de desincompatibilização, constitui causa jurídica legítima e suficiente para obstar a assunção da Presidência da República pelos presidentes das Casas do Poder Legislativo, quando candidatos à recondução ao mandato parlamentar. Isso porque o conteúdo normativo do artigo 80 da Constituição já contempla a possibilidade de impedimento dos destinatários da regra e já antecipa a solução jurídica (o chamamento do subsequente na linha sucessória).

Tendo em vista que as inelegibilidades constituem causa de impedimento em matéria eleitoral, de status constitucional e legal, não há fundamento jurídico para que o intérprete deixe de considerar que as inelegibilidades relativas são causa legítima de impedimento dos presidentes do Poder Legislativo, capaz de afastar a substituição do presidente da República nos seis meses anteriores ao pleito. E esse impedimento deve ser expressamente comunicado à Presidência da República, sem que caracterize violação ao comando constitucional que estabelece a linha sucessória presidencial.

Trata-se de interpretação sistemática das normas constitucionais aplicáveis, as quais somente podem ter extraído o seu sentido e efetividade quando analisadas no conjunto de normas pertinentes a determinada matéria, de modo a assegurar unicidade e coerência ao sistema jurídico. A sistematicidade exigida das normas constitucionais não autoriza que a interpretação de uma norma suprima a eficácia de outra ou produza resultado ilógico ou destituído de razoabilidade. O princípio da unidade da Constituição, como vetor interpretativo, também conduz ao mesmo resultado. Assim, considerar a inelegibilidade como causa jurídica legítima de impedimento à assunção do cargo presidencial não suprime a eficácia da norma que estabelece a linha sucessória, já que o subsequente será conduzido ao cargo, e assegura plena efetividade à obrigação de desincompatibilização e à finalidade de prevenir abuso de poder político e econômico nas eleições.

A questão é extremamente relevante aos presidentes do Poder Legislativo, porque pode inviabilizar a candidatura a um mandato parlamentar subsequente. Uma possibilidade de formar precedente sobre o tema é o ajuizamento de ação declaratória de constitucionalidade pelas Mesas da Câmara ou do Senado, a fim de que o STF confira às normas constitucionais do artigo 14, parágrafo 6º, e artigo 80 interpretação no sentido de que a inelegibilidade relativa funcional constitui impedimento jurídico legítimo — e constitucionalmente resguardado — à assunção do cargo de presidente da República, a ensejar o chamamento da autoridade subsequente prevista na Constituição. Outra possibilidade é a realização de consulta à Justiça Eleitoral, nos termos do artigo 23, inciso XII, do Código Eleitoral, a fim de que o TSE oriente a aplicação dos dispositivos em questão, em face do decidido na Consulta 117/DF.

De qualquer forma, propõe-se resolver essa antinomia mediante interpretação que considere a inelegibilidade relativa funcional causa jurídica de impedimento à assunção do cargo de presidente da República, a ensejar o chamamento da autoridade subsequente prevista na Constituição, sem que tal configure violação à linha sucessória presidencial, desde que o impedimento seja formalmente comunicado à Presidência da República.



[1] SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 3 ed. São Paulo : Malheiros, 2006. p. 478.

[2] <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/07/06/eunicio-oliveira-assume-a-presidencia-da-republica-ate-sabado>

[3]

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/04/09/interna_politica,672327/carmen-lucia-assume-presidencia-da-republica-na-sexta-feira.shtml

[4] PRESIDENTE DE CÂMARA DE VEREADORES E PRESIDENTE DE ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. ELEGIBILIDADE. Como exercentes de funções legislativa, estão dispensados da desincompatibilização para concorrerem a qualquer cargo eletivo, salvo se, nos seis meses anteriores ao pleito, houverem substituído ou, em qualquer época, sucedido o respectivo Titular do Poder Executivo (CF, art. 14, § 5º, in fine). Inexistência, tanto na Constituição Federal de 1988, quanto na Lei de Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990), de restrição à plena elegibilidade dos titulares de cargos legislativos, sem necessidade de desincompatibilização, nos três níveis de Poder (federal, estadual e municipal).

Meta Fields