



O papel do vice-presidente durante o processo de impeachment

19/05/2016

No início do dia 12 de maio de 2016, com base no artigo 86 da Constituição, sacramentou-se, com mais de dois terços dos integrantes do Congresso, a abertura do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff.

O encerramento da votação no Senado Federal significou, nos termos da Constituição, a admissibilidade do pedido de *impeachment*, que, por se tratar de requerimento embasado em suposto crime de responsabilidade, passará a tramitar na Câmara Alta, sob presidência do presidente do STF.

Ocorre que, com o afastamento da presidente Dilma e, ato contínuo, assunção do cargo pelo vice-presidente Michel Temer, instaurou-se, no país, momento político e jurídico sem qualquer precedente.

Hoje, é possível afirmar que temos dois presidentes: Michel Temer, eleito como vice, que se convencionou chamar de presidente em exercício ou presidente interino, e Dilma Rousseff, presidente afastada por, no máximo, 180 dias.

Diferente da postura de Itamar Franco, que iniciou, oficialmente, a escolha de seus eventuais ministros quando assumiu a Presidência provisoriamente no período de afastamento de Collor, Temer, após a primeira fase da admissibilidade do julgamento de Dilma, ocorrida na Câmara, já se reunia com partidos de oposição e com conhecidos nomes políticos a fim de compor seus ministérios, como amplamente noticiado.

Essa postura do vice, apesar de dentro da normalidade do ponto de vista jurídico, por ser um tanto quanto precipitada, causou perplexidade, posto que somente a primeira fase da admissibilidade do pedido havia se encerrado. E, nesse momento, relembremos, ao menos, dois atos praticados por Temer, não reprováveis juridicamente, porém, cuja lembrança é necessária para entender o panorama político criado pelo então vice-presidente:

- i) em 7/12/2015, cinco dias após a autorização para abertura do processo de *impeachment* na Câmara por Eduardo Cunha, há a divulgação de carta à Dilma Rousseff, enumerando os momentos em que se sentiu desprestigiado e apontando episódios em que teria restado clara a desconfiança de Dilma em relação ao PMDB, tornando público o distanciamento — para não falar em ruptura — do vice em relação à presidente;
- ii) em 11/4/2016, seis dias antes da votação da admissibilidade do pedido de *impeachment* pela Câmara, Temer envia a aliados gravação de 14 minutos em que fala dos rumos do país, assumindo que a votação da Câmara teria decidido pela admissibilidade do pedido, em discurso que seria feito caso essa situação se concretizasse. Nessa fala, o vice-presidente já apresenta prévia de seu programa de governo caso chegasse à Presidência,

mencionando tópicos como reforma tributária, revisão do pacto federativo, mudança nas leis trabalhistas e reforma previdenciária.

Após destacar fatos relevantes para delimitação das circunstâncias políticas anteriores à admissibilidade do processo de *impeachment*, passaremos à análise dos dispositivos constitucionais que devem pautar a atuação do vice-presidente na condição de presidente em exercício, durante os 180 dias de afastamento da presidente.

Em primeiro lugar, as atribuições do vice estão dispostas nos artigos 78 e 79 da Constituição, com destaque para o *caput* do último:

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

Verifica-se que o artigo 79 dispõe sobre duas situações distintas em que o vice passa a ocupar o cargo de presidente: i) impedimento, em que o vice substitui o presidente; e ii) vacância, em que o vice o sucede.

Ao tratar das duas hipóteses, José Afonso da Silva as diferencia da seguinte forma:

“‘Impedimento’ é qualquer causa que obsta ao exercício de cargo ou função pública. Esse obstáculo pode ser de fato ou de direito. (...)”

A suspensão também é um impedimento jurídico. Assim, quando o presidente fica suspenso de suas funções, por recebimento da denúncia nos crimes comuns ou instauração do processo de crime de responsabilidade, tem-se uma causa que o impede de exercer aquelas mesmas funções (art. 85, §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 se lhe dá substituto.

O *impeachment* é ato de cassação do mandato do presidente da República. É, pois, impedimento definitivo, que tem como consequência a vacância do cargo. A hipótese, pois, já não é substituição, mas de sucessão”[1].

Assim, a primeira conclusão a que se chega é a de que o vice só sucede o presidente na vacância do cargo, que, no caso do processo de *impeachment*, ocorre com a aplicação da sanção de perda do cargo ao final do julgamento. Michel Temer, portanto, está substituindo a presidente Dilma Rousseff durante o afastamento que pode durar até 180 dias.

Passando à análise do artigo 86, parágrafo 1º, II e parágrafo 2º, da Constituição, que trata do rito do processo de *impeachment*, no caso de crime de responsabilidade, observa-se que:

“Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

(...)

II – nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

§ 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo (...)."

Desse modo, após o reconhecimento da denúncia pelo Congresso, inicia-se o seu julgamento, com fase de contraditório e produção de provas.

O constituinte previu no parágrafo 2º, do artigo 86 da Constituição, o afastamento por até 180 dias do réu do cargo de presidente. Como visto, o afastamento temporário não configura vacância do cargo, mas impedimento, porque, nesse estágio do processo de *impeachment*, não houve condenação, somente indícios de que o réu teria cometido crime de responsabilidade. Trata-se, contudo, de mera plausibilidade de ação ilícita que justifica o início da fase de julgamento do processo de *impeachment*, de modo que não ocorre a sucessão do presidente afastado pelo vice-presidente. Como observado, o vice-presidente substitui o presidente no exercício do cargo, sendo daí que decorre a utilização da expressão "presidente em exercício" ou "presidente interino".

E o papel ocupado pelo vice durante o período de 180 dias é inerente a essa condição provisória, pois, antes do julgamento final do mérito do processo, não há qualquer decisão condenatória. Quando o processo é admitido pelo Senado, é forçoso que se reconheça, em interpretação teleológica do artigo 86, parágrafo 2º, da Constituição, que o presidente é afastado do cargo, pois se verificou a fumaça do bom Direito em que se baseou o pedido de *impeachment*.

Havendo, portanto, um juízo político prévio que reconheceu a verossimilhança das alegações, afasta-se o presidente, assumindo o vice, sob espécie de condição suspensiva, já que assume a função que só se torna definitiva após o julgamento do processo no Senado, no caso de condenação do presidente eleito por crime de responsabilidade.

Tanto é precário o exercício da Presidência pelo vice no período de afastamento, que o constituinte, no parágrafo 2º, do artigo 86 prevê a possibilidade de retorno do presidente afastado caso o julgamento se prolongue por mais tempo do que o referido prazo.

Da leitura do artigo 86 da Constituição, portanto, verifica-se que o constituinte, em claro exercício de ponderação, em sede de juízo preliminar sobre o mérito do processo de *impeachment*, decidiu:

- i. considerando a verossimilhança do direito em que se fundamentou o pedido, pelo afastamento, por 180 dias, em caráter cautelar do presidente, após a admissibilidade do processo de *impeachment*;
- ii. tendo em vista o alto grau de irreversibilidade desse afastamento, pelo retorno do presidente eleito para o cargo, ainda que o julgamento não tenha sido concluído.

A partir dessas duas premissas, conclui-se que, durante o afastamento do presidente, o vice assume precariamente, com o fim de substituição, podendo, apenas, tomar medidas de urgência, sem alterações na ordem vigente e no programa de governo do presidente eleito.

Isso porque, entender que o vice, em exercício precário da Presidência, possui competência para colocar em prática reformas institucionais, econômicas e sociais e/ou romper com os programas instaurados pelo presidente afastado, é assumir que o constituinte permitiu a ocorrência de gravíssimo *periculum in mora in reverso*.

Em outras palavras, o constituinte definiu que o melhor cenário seria aquele em que, durante o julgamento, o presidente permanecesse afastado, tendo em vista que se encontra impossibilitado de exercer plenamente as atribuições constitucionais descritas no artigo 84, vez que se tornou réu e precisa produzir os elementos necessários à sua defesa. Afirmar que a previsão de afastamento implica em presunção de culpa pelo constituinte é admitir que há contradição na Constituição de 1988, que confere status de direito fundamental à presunção de inocência, no artigo 5º, LVII.

Portanto, deve-se reconhecer que o constituinte não conferiu plenos poderes presidenciais ao vice durante o período de afastamento, pelo seguinte: i) o vice-presidente não foi eleito para ocupar a função do presidente da República; ii) seria, no mínimo, leviano por parte do constituinte assumir *periculum in mora in reverso* de tamanha monta, aos custos da sociedade brasileira, já que a previsão constitucional é clara no sentido de afastamento temporário; iii) não menos importante, o constituinte não previu que o vice presidente não estaria alinhado com o presidente, de modo a não dar continuidade ao programa de governo até então praticado e iniciar seu próprio mandato, como ocorre atualmente.

Ressalta-se o último tópico acima: era imprevisível, quando da elaboração do artigo 86, que o vice não estaria alinhado com o governo.

Quanto à imprevisibilidade de um cenário de ruptura política entre o vice e a presidente, que ficou claro, é necessário que se reconheça que era impossível ao constituinte cogitar essa hipótese quando impôs que o vice assumiria no período de afastamento, antes de sentença condenatória, e mudaria radicalmente os rumos dos programas até então praticados. O constituinte delineou o rito do *impeachment* contando que o vice assumiria de forma precária, no período de afastamento da presidente, dando, ao menos nesse primeiro momento, continuidade ao programa em andamento. Deve-se reconhecer que é contrária à vontade do constituinte, e, por óbvio, à própria Constituição, qualquer alteração significativa na ordem social, econômica e institucional vigente, devendo o presidente em exercício se ater à tomada de medidas emergenciais.

Dessa forma, a série de mudanças propostas ou já implementadas por Temer que rompem com o programa de governo da presidente Dilma são, no presente momento, inconstitucionais. Exemplifica-se: redução no número de ministérios, com extinção de pastas de relevância ímpar para as políticas públicas consagradas pelos eleitores, como Cultura, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Agrário, Direitos Humanos e Previdência Social; redução da autonomia da Controladoria-Geral da União com a sua transformação em ministério; implementação de

reformas tributárias e previdenciárias; venda de participação da União nos Correios e na Casa da Moeda; flexibilização nas regras sobre privatizações; redução de direitos trabalhistas, distribuição de cargos para partidos de oposição ao da presidente afastada; 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, dentre outras.

Ou seja, desde o primeiro dia no exercício da Presidência, Michel Temer se comporta não só como presidente efetivo, mas como líder de um movimento que subverte todas as políticas públicas que avalizou nas eleições.

Trata-se de rompimento com o programa de governo em andamento para a adoção de ideias que fragilizam o Estado Social e que, por isso, nunca foram levadas aos eleitores pelos principais candidatos ao pleito de 2014. Essas modificações bruscas na formulação de políticas públicas em nosso país criam um cenário político, social e econômico irreversível, contribuindo para que a presidente afastada não retorne para o seu cargo e, caso retorne, encontre um país impossível de se governar.

Não cabe, ainda, o argumento de que o vice-presidente também foi eleito democraticamente, possuindo, portanto, competência para conduzir o país, atualmente, sem qualquer parâmetro. O constituinte de 1988 abandonou o modelo vigente na Constituição de 1946 que permitia que o vice fosse eleito por chapa diferente daquela do presidente. Se aquele modelo admitia a independência programática entre o presidente e o vice, gerando a possibilidade de crises institucionais, como a verificada em 1961 com a renúncia do presidente Jânio Quadros e o veto militar à posse do vice-presidente João Goulart, a Carta atual pressupõe o alinhamento político e programático dos dois mandatários maiores do país.

Assim, no sistema atual, o vice, na verdade, é eleito para cumprir as suas próprias atribuições constitucionais, podendo vir a substituir a presidente em caso de impedimento temporário, ou sucedê-la, em caso de vacância do cargo, dando cumprimento ao programa apresentado por ambos e que foi sufragado pelos eleitores. Por isso, caso qualquer impedimento permanente venha a ocorrer, espera-se que o vice dê continuidade ao programa iniciado pelo presidente impossibilitado de ocupar o cargo em caráter permanente. Afinal, aquele também se comprometeu com o programa escolhido pelos eleitores. Com mais razão, a necessária continuidade programática exige-se quando o afastamento é transitório.

Por essas razões, antes da conclusão do julgamento definitivo do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal, não é compatível com a Constituição Federal que o exercício provisório da Presidência pelo vice seja marcado por decisões de cunho permanente, especialmente quando claramente distintas dos compromissos assumidos pela presidente eleita pelo povo brasileiro, como as medidas acima enumeradas.

Corre-se o risco de vermos o poder deixando de ter origem direta no povo e passando a ser intermediado pela vontade do Congresso, que aprovou a abertura do processo de *impeachment*, o que, decerto, não encontra fundamento na Constituição e no Estado Democrático de Direito.



[1] José Afonso da Silva, *Comentário contextual à Constituição*, Malheiros: 2007, p. 478.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2016-mai-19/papel-vice-presidente-durante-processo-impeachment/>