



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

CONSULTA Nº 155-38.2016.6.00.0000 – CLASSE 10 – BRASÍLIA –
DISTRITO FEDERAL

Relator: Ministro Henrique Neves da Silva

Consulente: Paulo Sérgio Paranhos de Magalhães

CONSULTA. INELEGIBILIDADE. VICE-PREFEITO.
SUBSTITUIÇÃO E SUCESSÃO. PREFEITO.

Questão 1 – Vice-prefeito no exercício do cargo de prefeito nos seis meses antes das eleições, interinamente, ou seja, substituindo o titular, é elegível para novamente concorrer ao cargo de vice-prefeito?

Resposta: A questão formulada não identifica se o vice-prefeito alçado interinamente ao cargo de prefeito estaria no primeiro ou no segundo mandato. Além disso, gera dúvida ao se referir ao exercício do cargo pelo período de seis meses, o que poderia indicar possível sucessão. Situação que somente pode ser aferida diante do caso concreto. Consulta não conhecida nesta parte.

Questão 2 – Vice-prefeito efetivado no cargo de prefeito nos seis meses antes das eleições, sucedendo o titular, é elegível para novamente disputar o cargo de vice-prefeito?

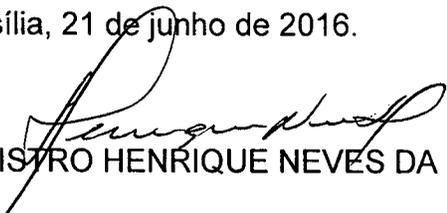
Resposta: Não. Na hipótese de sucessão, o vice-prefeito assume definitivamente o cargo de prefeito e somente pode ser candidato à reeleição para o mesmo cargo (prefeito), a teor do que dispõe o § 5º do art. 14 da Constituição da República. Para disputar outros cargos – inclusive o anteriormente exercido, de vice-prefeito –, o prefeito deve renunciar no período de seis meses antes da eleição, conforme preceitua o § 6º do art. 14 da Constituição.

Consulta não conhecida quanto ao primeiro questionamento e respondida negativamente quanto ao segundo.

A handwritten signature in black ink, consisting of several stylized, overlapping loops and lines.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em não conhecer da primeira indagação e responder negativamente à segunda, nos termos do voto do relator.

Brasília, 21 de junho de 2016.


MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Senhor Presidente, cuida-se de consulta formulada pelo deputado federal Paulo Sérgio Paranhos de Magalhães, nos seguintes termos (fl. 2):

1 – Vice-Prefeito no exercício de cargo de Prefeito nos 06 (seis) meses antes das eleições, interinamente, ou seja, substituindo o titular, é elegível para novamente concorrer ao cargo de Vice-Prefeito?

2 – Vice-Prefeito efetivado no cargo de Prefeito nos 06 (seis) meses antes das eleições, sucedendo o titular, é elegível para novamente disputar ao cargo de Vice-Prefeito?

A Assessoria Consultiva deste Tribunal (Assec) manifestou-se no sentido de responder positivamente à primeira indagação e negativamente à segunda, nos seguintes termos (fls. 5-13):

O inciso XII do artigo 23 do Código Eleitoral dispõe ser o Tribunal Superior Eleitoral competente para, privativamente, "responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político".

No que diz respeito à legitimidade ativa, o consulente, deputado federal, atende à exigência legal. Quanto à conformação da matéria aos pressupostos da consulta, nota-se abordagem da legislação eleitoral, em abstrato, nos termos do supracitado inciso.

Ainda em preliminar, considera-se pertinente a matéria abordada nesta consulta, uma vez que a jurisprudência deste Tribunal Superior apresenta oscilações ao longo de suas composições.

No mérito, o consulente resgata o tema da reeleição de vice que substitui o chefe do Poder Executivo ou a este sucede, nos seis meses que antecedem as eleições.

Inicialmente transcreve-se o dispositivo constitucional concernente à matéria:

Art. 14. [...]

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subseqüente.

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e



os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

Como se vê, a sistemática aplicada à eleição aos cargos de prefeito também se aplica à disputa à Presidência da República e à governança dos Estados e do Distrito Federal e aos respectivos cargos de vice.

Antes de começar a análise específica sobre o tema da reeleição do vice-presidente, vice-governador e vice-prefeito, importa definir os institutos da substituição e da sucessão, citados nesta consulta.

Nos termos da Constituição Federal, em seu art. 79, “substituirá o Presidente, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á, no de vaga, o Vice-Presidente”.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal aponta nesta direção:

[...] 1. É certo que, na Constituição – como se afere particularmente do art. 79 – substituição do chefe do Executivo, “nos seus impedimentos”, pelo respectivo Vice, é expressão que se reserva ao exercício temporário das funções do titular, isto é, sem vacância, hipótese na qual se dá “sucessão”. [...]

(RE 318494, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 3.9.2004).

Substituição é, portanto, uma investidura a título precário no mandato de titular e ocorre nos casos de impedimento temporário ou eventual do titular, como, por exemplo, nas hipóteses de férias e licenças.

Por sua vez, a sucessão é a investidura definitiva no mandato de chefe do Poder Executivo em virtude de vacância do cargo, por exemplo, renúncia ou cassação de mandato.

Quanto à questão central, destaca-se que o TSE já se manifestou no sentido de que o vice-prefeito, ao assumir a titularidade nos seis meses que antecedem as eleições, tanto por substituição como por sucessão, estaria exercendo o cargo de prefeito e só haveria de se falar em reeleição para esse mesmo cargo. Caso desejasse concorrer a outro cargo, o vice-prefeito, por exemplo, deveria renunciar ao mandato de titular que ocupava até seis meses antes do pleito, para afastar a inelegibilidade prevista no § 6º do art. 14 da Constituição Federal. Confira-se:

CONSULTA. DIREITO ELEITORAL CONSTITUCIONAL. VICE QUE SUCEDE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CANDIDATURA AO CARGO DE TITULAR EM NOVO PLEITO. REELEIÇÃO CARACTERIZADA. CANDIDATURA A OUTRO CARGO ELETIVO. NECESSIDADE DE RENÚNCIA PARA AFASTAR A INELEGIBILIDADE.

1. O vice que passou a ser chefe do Poder Executivo, em qualquer esfera, somente disputa a reeleição se pleiteia o cargo de titular que ocupa por sucessão.

2. Já definiu o STF que a Emenda Constitucional nº 16/97 não alterou a regra do § 6º do art. 14 da Constituição Federal.

3. Se o vice que se tornou titular desejar ser eleito para o cargo de vice, deverá renunciar ao mandato de titular que ocupa até seis meses antes do pleito, para afastar a inelegibilidade.

(Cta nº 1179, Resolução nº 22.129, de 15.12.2005, Rel. Min. Marco Aurélio Mello, Rel. designado Min. Gilmar Mendes, DJ de 13.3.2006).

Contudo, cumpre registrar que essa decisão não foi unânime, tendo o relator originário, Ministro Marco Aurélio, ficado vencido, consignando que ao vencedor das eleições para o cargo de vice-prefeito fora outorgado o mandato de vice-prefeito e que para esse cargo pretende se reeleger. Essa outorga popular não poderia ser desprezada pelo simples fato de o detentor do cargo de vice-prefeito estar cumprindo com a sua principal atribuição, que é a de substituir o prefeito em seus afastamentos ou impedimentos.

Confira-se o referido voto vencido:

Eis a perplexidade decorrente da introdução, no cenário jurídico constitucional, do instituto da reeleição. O § 5º do artigo 14 da Constituição Federal preceitua que o Presidente, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente, prevendo o § 6º a renúncia aos respectivos mandatos até 6 (seis) meses antes das eleições, para concorrerem a outros cargos. Muito embora a Emenda Constitucional nº 16, de 1997, nada haja disposto quanto aos vices, a circunstância de concorrerem mediante chapa sinaliza por si só a viabilidade. Então, é dado concluir que o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e os respectivos vices, bem como aqueles que os tenham sucedido ou substituído, no curso dos mandatos, podem ser reeleitos para um único período subsequente. Sem ser acaciano, a reeleição pressupõe a eleição. Soma-se a esse dado a referência, no § 5º, não só ao sucessor, como também aos substitutos – e os fenômenos ocorrem geralmente em relação aos vices. Então, estes também podem ser reeleitos uma única vez. Surge a perplexidade frente ao § 6º do artigo 14 no que se alude ao fato de virem a disputar outros cargos. Indaga-se: é possível interpretar-se o § 6º a ponto de ter-se inviabilizada a reeleição do vice quando este houver sucedido o titular? A resposta é negativa. No caso a titularidade e a vice confundem-se, não cabendo assentar que, tendo o vice sucedido ao titular – seja qual for o período –, não possa, sem deixar o cargo, concorrer à reeleição considerado o cargo que ocupava antes de suceder. A cláusula da permanência no cargo envolve o titular e o vice, sendo que a regra do § 6º do artigo 14, que persistiu no cenário constitucional apesar da Emenda nº 16, há de ao menos merecer interpretação consentânea com as novas peculiaridades decorrentes da reeleição. Comunicam-se os fatores relativos à titularidade e à vice, não havendo base aceitável para concluir-se que, permanecendo o vice no cargo,

pode apresentar-se para reeleição. Mas, vindo a suceder ao titular, somente pode, sem o afastamento, concorrer ao cargo que acabou por ocupar, não lhe sendo dado caminhar para a reeleição como vice, considerado o pleito anterior.

Respondo à consulta no sentido de entender que, em se tratando de situação concreta, na qual envolvida a Presidência, a governança ou a chefia do Executivo Municipal, observado o fenômeno da sucessão, não está aquele que se tornou o titular do cargo impossibilitado de concorrer à reeleição ao cargo primitivo. Estabeleço, então, para definir o alcance do § 6º do artigo 14 da Constituição Federal a consideração da natureza do cargo. Por dever de fidelidade intelectual, esclareço à Corte que na Consulta nº 953 – Classe 5ª – DF, relatada pelo Ministro Luiz Carlos Madeira, adotando-se simplesmente a manifestação da Assessoria Especial da Presidência, vinculou-se a caminhada, no sentido do retorno à Vice-Presidência, ao afastamento do vice que haja sucedido nos 6 (seis) meses anteriores ao pleito.

No ano seguinte, o Ministro Gerardo Grossi, relator da Consulta nº 1.193, adotou um posicionamento intermediário, cujo acórdão restou assim ementado:

CONSULTA. REELEIÇÃO. VICE-GOVERNADOR.
SUBSTITUIÇÃO E SUCESSÃO.

- a) Vice-governador que substitui o titular antes do pleito poderá concorrer à reeleição ao cargo de vice-governador.
- b) Vice-governador que sucede o titular é inelegível ao cargo de vice, tendo em vista não ser mais o titular do cargo ao qual pretende ser reeleito.

(Cta nº 1.193, Resolução nº 22.151, de 23.2.2006, Rel. Min. José Gerardo Grossi, DJ de 7.4.2006).

Nota-se que nessa resolução há um tratamento diferenciado para os casos de substituição e sucessão. Para essa corrente, não há que se considerar a substituição como uma renúncia ao cargo de vice para a assunção da titularidade, resguardando-se, assim, o direito de se reeleger como vice. De outro modo, se o vice suceder ao titular, haverá uma assunção definitiva ao cargo de chefe do Poder Executivo e para este cargo poderá pleitear sua reeleição.

Nesse julgamento, o Ministro Cezar Peluso, em didática argumentação, após pedido de vista, exarou o seguinte voto (trecho):

[...]

O § 5º do art. 14 da Constituição Federal, já reproduzido, possibilita aos chefes do Poder Executivo, bem como àqueles que os sucederem ou substituírem no curso do mandato, a reeleição para um único período subsequente.

O vice é substituto e sucessor natural e constitucional do titular e conforme bem definem a doutrina e a jurisprudência, a situação é, contudo, distinta nas hipóteses de substituição e de sucessão.

No caso de substituição, estaria o vice em exercício de cargo alheio, e não em efetivo e definitivo exercício, conforme assinala Alexandre de Moraes. Assim, poderia candidatar-se para a vaga de titular e, se eleito, concorrer a sua própria sucessão para o período seguinte.

Em ocorrendo a vacância do cargo de chefe do Executivo, o vice, ao assumir o cargo de titular, torna-se, por razões de fato e de direito, o titular do cargo de chefia. Nessa hipótese, transforma-se em detentor de seu primeiro mandato de titular, de forma efetiva e definitiva. Harmonizando-se essa situação fática com a regra da Constituição Federal que veda o exercício efetivo e definitivo do cargo de chefe do Poder Executivo por mais de dois mandatos sucessivos, é de se concluir que este vice pode pleitear uma única recondução ao cargo que veio a ocupar por sucessão, em respeito ao *"limite constitucional para o continuísmo"*, conforme assinalou o Min. Nelson Jobim no Respe nº 17.199 (DJ de 28.9.2000).

Após essas considerações, convém destacar, também da Constituição Federal, a norma descrita no art. 14, § 6º. Conforme ali estabelecido, "para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito". Trata-se, pois, da denominada Inelegibilidade Relativa por Motivos Funcionais para Outros Cargos. Essa regra constitucional aplica-se, sem temperamentos, aos titulares dos cargos de chefia do Poder Executivo.

Parece-me diversa, entretanto, a interpretação que se deve conferir a tal norma quando os destinatários sejam os vice-chefes do Poder Executivo. É que, no texto constitucional, não se cogita daqueles que exercem a chefia em caráter transitório. Logo, não é de se extrair, da disposição, restrição à candidatura do vice. Este Tribunal já definiu, aliás, que, *"na hipótese de o vice pretender disputar outro cargo que não o do titular, incidirá a regra do art. 1º, § 2º, da Lei Complementar nº 64, de 1990"* (Res.-TSE nº 20.889, Rel. Min. Fernando Neves, DJ de 14.12.2001).

Assim, conferir a essas normas significados diversos daqueles há muito fixados por esta Corte seria correr o risco de produzir instabilidade e indesejável perturbação na ordem estabelecida.

Pelo exposto, peço vênua ao Relator para, com ele, responder positivamente à questão *a*, acrescentando, porém, que o vice-governador somente poderá pleitear essa reeleição se for subsequente ao primeiro mandato. Respondo negativamente à questão *b* e consigno que o vice-governador, no exercício efetivo e definitivo do cargo de titular nos seis meses que antecedem o pleito, é inelegível para o cargo de vice-governador, ante a literalidade do art. 14, § 6º, da Constituição Federal.



Já no ano de 2013, no esclarecedor julgamento do AgR-Respe nº 374-42/PR, discutiu-se a possibilidade de candidatura ao cargo de prefeito pelo vice-prefeito reeleito do município, considerando que este vice-prefeito teria substituído o titular em diversas ocasiões. Naquela ocasião, a Ministra Laurita Vaz, após pedido de vista, asseverou:

[...] Como se vê, a jurisprudência desta Corte Superior, na esteira do entendimento fixado pelo STF, firmou-se no sentido de que a substituição do titular do Poder Executivo pelo vice – por não denotar efetivo exercício do cargo –, ainda que ocorra no período de seis meses que antecede o pleito eleitoral, não é circunstância capaz de configurar a inelegibilidade desse último, sendo certo que tal fato tão somente o impedirá, se eleito for, de tentar a reeleição no escrutínio subsequente. [...]

Vale destacar o emblemático julgamento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, citado em diversas oportunidades, que está assim ementado:

[...] I. – Vice-governador eleito duas vezes para o cargo de vice-governador. No segundo mandato de vice, sucedeu o titular. Certo que, no seu primeiro mandato de vice, teria substituído o governador. Possibilidade de reeleger-se ao cargo de governador, porque o exercício da titularidade do cargo dá-se mediante eleição ou por sucessão. Somente quando sucedeu o titular é que passou a exercer o seu primeiro mandato como titular do cargo. [...]

(RE 366488, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 28.10.2005. Sem grifos no original.)

Ademais, um questionamento pode despertar a coerência da argumentação sobre a indagação posta em exame: há que se exigir do vice, que somente substitui o titular em seus impedimentos, que se desincompatibilize para exercer o direito à reeleição, sem que a lei exija o mesmo proceder do titular?

Nesse contexto, anota-se trecho do voto do Ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento da Consulta nº 689:

De sua vez, para afirmar a reelegibilidade do Vice, que não haja sucedido ao titular, para novo mandato no vicariato, estou em que ela se extrai, sim, do próprio § 5º do art. 14 da CF – não, porém, diretamente – pois, a meu ver, não compreende a hipótese – mas, sim, por extensão sistemática e a *fortiori* da reelegibilidade nela facultada ao Chefe do Executivo, para tanto eleito, ou ao Vice, que lhe tenha sucedido.

De fato, se a esses se permitiu uma segunda eleição para o cargo executivo, sem desincompatibilização, com mais razão a norma permissiva há de estender-se a quem – titular apenas da posição jurídica de Vice – apenas o tenha substituído.

Do mesmo modo, o Min. Marco Aurélio, em debates no julgamento do AgR-Respe nº 374-42/PR, pontua essa incongruência normativa:

Costumo dizer: toda vez que determinada interpretação leva a paradoxo, o intérprete deve recuar a reinterpretar. Onde está o

paradoxo? O titular não precisa desincompatibilizar-se para concorrer, mas o Vice que o substitui eventualmente deve fazê-lo. Não poderia substituir nos seis meses finais do mandato? O sistema não fecha!

Diante desses julgados e dos argumentos apresentados, conclui-se: na hipótese de substituição, o vice-prefeito mantém-se em seu cargo e apenas transitoriamente assume o exercício da titularidade. Desse modo, por não ser o titular efetivo e definitivo da chefia do Poder Executivo, não lhe é aplicável a desincompatibilização imposta pelo citado § 6º do art. 14 da CF.

Nas palavras do Ministro Fernando Neves, “o vice apenas substitui o titular, não exercendo plenamente o governo. Somente dá continuidade temporária aos atos, programas e diretrizes já determinados, até porque – e isto é importante – ele não tem a chave do cofre, ou seja, não tem o poder de destinar verbas a qualquer projeto. Não deixa sua marca pessoal na administração. Apenas quando for titular é que poderá pôr em prática sua própria plataforma política”.

No caso de substituição, o vice-prefeito não se desvincula do cargo para o qual fora eleito, razão pela qual uma reeleição só é possível para o cargo que detém, isto é, para vice-prefeito.

A sucessão tem consequência diversa. O vice-prefeito assume de forma definitiva outro cargo, renunciando ao mandato para o qual fora originariamente eleito. Neste caso, por ter adquirido o status de prefeito, somente lhe será possível cogitar reeleição para o cargo de prefeito.

3. Pelo exposto, esta Assessoria opina no sentido de se responder positivamente à primeira indagação e negativamente à segunda, nos seguintes termos:

Questão 1 – Vice-Prefeito no exercício de cargo de Prefeito nos 06 (seis) meses antes das eleições, interinamente, ou seja, substituindo o titular, é elegível para novamente concorrer ao cargo de Vice-Prefeito?

Resposta: vice-prefeito que houver substituído o titular nos impedimentos legais, em um primeiro mandato, pode se candidatar à reeleição ao cargo de vice-prefeito.

Questão 2 – Vice-Prefeito efetivado no cargo de Prefeito nos 06 (seis) meses antes das eleições, sucedendo o titular, é elegível para novamente disputar ao cargo de Vice-Prefeito?

Resposta: vice-prefeito que houver sucedido o titular, a qualquer tempo durante o primeiro mandato, não poderá se candidatar à reeleição ao cargo de vice-prefeito.

É o relatório.



VOTO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA (relator): Senhor Presidente, trata-se de consulta formulada por deputado federal, autoridade legitimada, nos termos do art. 23, XII, do Código Eleitoral.

Os questionamentos são formulados em tese, razão pela qual conheço da consulta.

Antes de analisar as questões apresentadas, entendo necessário estabelecer algumas premissas teóricas, a partir das regras constitucionais expressas no art. 14, §§ 5º e 6º, da Constituição Federal:

Art. 14.

[...]

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito. [Grifo nosso.]

Da análise desses dispositivos constitucionais, nota-se, sem maior dificuldade, que o titular que exerce a chefia do Poder Executivo pode se candidatar à reeleição para um único período subsequente e, caso queira disputar outros cargos, deve renunciar seis meses antes do pleito.

Os cargos de titular e de vice, por sua vez, são diversos, independentemente do fato de o vice ser eleito juntamente com o titular (CF, art. 77, § 1º¹), cabendo-lhe substituir, no caso de impedimento, o titular ou sucedê-lo na hipótese de vaga (CF, art. 79²).

¹ CF, art. 77 (...) § 1º A eleição do Presidente da República importará a do Vice-Presidente com ele registrado.

² CF, 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.

Conforme destacado pela Assec, a diferença entre as situações de substituição e sucessão tem sido objeto de debate na jurisprudência deste Tribunal, em casos muitas vezes decididos por maioria.

Entretanto, deparando-se com a situação em que o vice havia substituído o titular em dois mandatos sucessivos, dentro do período de seis meses antes do pleito, e candidatou-se ao cargo de prefeito, o Supremo Tribunal Federal manteve o entendimento deste Tribunal no sentido de que, *“assumindo o Vice-prefeito a chefia do Poder Executivo municipal por força de afastamento do titular do cargo, por qualquer motivo e ainda que provisório, não poderá candidatar-se à reeleição no período subsequente”*³.

No julgamento do RE nº 7560-73, a Segunda Turma do STF considerou que, *“no que respeita à aplicação do art. 14, § 5º, para o fim de permitir-se a reeleição, é improficua a discussão da ocorrência de substituição ou sucessão”*⁴ (RE 7560-73 AgR, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJE de 12.2.2014).

Todavia, a situação retratada nas indagações formuladas não diz respeito à possibilidade de o vice que assumiu, seja substituindo ou

³ ELEIÇÕES 2012. REGISTRO DE CANDIDATURA. VICE-PREFEITO REELEITO QUE, POR QUALQUER MOTIVO, ASSUME A CHEFIA DO PODER EXECUTIVO NOS SEIS MESES ANTERIORES AO PLEITO NO QUAL CONCORRE À PREFEITURA. REELEIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. ART. 14, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTE. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Assumindo o Vice-Prefeito a chefia do Poder Executivo municipal por força de afastamento do titular do cargo, por qualquer motivo e ainda que provisório, não poderá candidatar-se à reeleição no período subsequente.

2. Agravo regimental desprovido.

(AgR-RESPE nº 129-07, rel. Min. Laurita Vaz, DJE de 22.2.2013.)

⁴ A Hipótese fática tratada, conforme destacado no voto proferido pelo eminente relator, é a seguinte:

Consta do acórdão impugnado que ‘... o recorrido foi eleito em 2004 para o cargo de vice-prefeito do Município de Simões/PI, havendo exercido o mandato no período de 2005-2008. Entre 2.5.2008 e 1º.6.2008, substituiu o titular, Joaquim José de Carvalho, em razão de licença por motivo de saúde. Nas eleições de 2008 foi eleito prefeito, mandato que termina no corrente ano. Consta do Sistema Divulga – Aplicação de acompanhamento de resultado de eleições que o Agravante foi eleito prefeito também no pleito de 2012, com 56,95% de votos. Ocorre, porém, que se for diplomado prefeito do Município de Simões novamente, estará configurado o terceiro mandato’ (fls. 616-634).

O Tribunal Superior Eleitoral entendeu que o recorrente estava impossibilitado de exercer novamente a chefia do Executivo, porquanto já o tinha feito por duas vezes consecutivas, isto é, nos períodos de 2005-2008 (durante 30 dias, dentro dos 6 meses anteriores ao pleito seguinte) e de 2009-2012.

sucedendo, se candidatar ao cargo de prefeito. O que se indaga é se ele poderia se candidatar novamente ao cargo de vice-prefeito.

Nesse sentido, a Assec propõe que se estabeleça, a partir dos precedentes mencionados, a diferenciação entre as situações de substituição e de sucessão para a aferição da matéria.

Em reforço à necessidade de estabelecer tal diferenciação, cumpre lembrar que este Tribunal, nas Eleições de 2014, enfrentou situação em que a vice-prefeita de Natal havia assumido por poucos dias o cargo titular, sem ter praticado qualquer ato de governo, e, diante da ausência de prova do efetivo exercício da titularidade, a sua elegibilidade para concorrer ao cargo de senadora foi reconhecida, em decisão da lavra do eminente Ministro Luiz Fux⁵.

⁵ RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2014. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEFERIMENTO. CARGO. SENADOR DA REPÚBLICA. IMPUGNAÇÃO AO REGISTRO DE CANDIDATURA. IMPEDIMENTO DECORRENTE DE EXERCÍCIO DE CARGOS, EMPREGOS OU FUNÇÕES PÚBLICOS (I.E. INCOMPATIBILIDADE). CAUSA DE INELEGIBILIDADE. ART. 1º, § 2º, DA LC Nº 64/90. NÃO CONFIGURAÇÃO. SUPOSTA SUBSTITUIÇÃO DO TITULAR DA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO PELO VICE-PREFEITO (NOS DIAS COMPREENDIDOS DE 16 A 28 DE ABRIL DE 2014) NOS 6 (SEIS) MESES ANTERIORES AO PLEITO. ARGUMENTO DE ASSUNÇÃO AUTOMÁTICA DO VICE-PREFEITO. IRRELEVÂNCIA DA REFERIDA TESE PARA O EQUACIONAMENTO DA CONTROVÉRSIA. MINIMALISMO JUDICIAL. NECESSIDADE DE DECIDIR CASUISTICAMENTE A QUESTÃO, SEM GENERALIZAÇÕES (NARROW), E SEM ACORDOS PROFUNDOS NAS FUNDAMENTAÇÕES (SHALLOW). POSTURA JUDICIAL DE PRESERVAÇÃO DA FLEXIBILIDADE DECISÓRIA DA CORTE E DE ATENUAÇÃO DOS RISCOS DE FALIBILIDADE JUDICIAL. PRÁTICA DE ATOS DE GESTÃO OU DE GOVERNO POR PARTE DA VICE-PREFEITA, ORA RECORRIDA. NÃO COMPROVAÇÃO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO, POR PARTE DA COLIGAÇÃO IMPUGNANTE, DA ASSUNÇÃO DE FATO DA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO LOCAL. IMPOSIÇÃO DE PRÁTICA DE ATOS FORMAIS PARA A ASSUNÇÃO DA TITULARIDADE DA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO PELOS SUBSTITUTOS. RECURSO ORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. A *ratio essendi* dos institutos da incompatibilidade e da desincompatibilização reside na tentativa de coibir – ou, ao menos, amainar – que os pretensos candidatos valham-se da máquina administrativa em benefício próprio, circunstância que, simultaneamente, macularia os princípios da Administração Pública e vulneraria a igualdade de chances entre os players da competição eleitoral, bem como a higeidez das eleições.

2. A postura minimalista, que deve nortear a Corte Superior Eleitoral, evidencia a prescindibilidade de perquirir, *in casu*, se ocorre (ou não) a substituição automática nas hipóteses de ausência do chefe do Poder Executivo.

3. Deveras, importando para a seara eleitoral as ponderações do Professor de Harvard Cass Sunstein (SUNSTEIN, Cass R. One Case at a Time. Judicial Minimalism on the Supreme Court), impõe-se que as decisões proferidas pela Corte Eleitoral sejam estreitas (narrow, i.e., decidindo casuisticamente as questões e sem generalizações) e superficiais (shallow, i.e., sem acordos profundos nas fundamentações), postura judicial que se revelam aptas a salvaguardar a flexibilidade decisória do Tribunal, porquanto permitem diferenciar os pressupostos fáticos presentes nos casos presente e futuros, e atenuam os riscos de erro na tomada de decisões.

4. A postura minimalista consubstancia a técnica decisória que melhor se coaduna com as singularidades existentes nos casos concretos em matéria eleitoral, evitando, bem por isso, generalizações prematuras (POSNER, Richard. Law, Pragmatism, Law and Democracy. Cambridge: Harvard University Press, 2003, p.

80).

5. O ônus de demonstrar a substituição do titular do Executivo local pelo seu imediato substituto (Vice-Prefeito) incumbe à parte impugnante. Precedente: AgR-REspe nº 338-26/MG, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 18.6.2009.

6. No caso *sub examine*,

a) O ponto nevrálgico da questão consiste em identificar se existem nos autos provas cabais e incontestas de que a Vice-Prefeita, por força da assunção dita automática da chefia do Poder Executivo, praticou atos de governo ou de gestão no período de afastamento do titular, o que ultrajaria os valores que o instituto da desincompatibilização visa a tutelar

b) *In casu*, Carlos Eduardo Alves, então prefeito do Município de Natal/RN, se ausentou da municipalidade no período de 16 a 28 de abril de 2014, em viagem para a Espanha, comunicando o seu afastamento à Câmara Municipal no dia 15 de abril (doc. de fls. 37).

c) Não consta nos autos qualquer prática de atos de gestão ou de governo (e.g., sanção ou veto de leis, edição de Portarias, nomeação ou exoneração de servidores etc.) por parte da Recorrida que logrem comprovar que tenha desempenhado a Prefeitura de Natal.

d) A Coligação Recorrente não logrou demonstrar, por meio de provas convincentes, o efetivo desempenho da titularidade do Executivo local pela Recorrida, o que condiz com a conclusão de sua não assunção do Município de Natal/RN.

e) O Prefeito de Natal, quando da sua viagem à Espanha, comunicou o Presidente da Câmara Municipal, mas não o fez em relação à Vice-Prefeita, circunstância que não se coaduna com a relevância que a assunção, ainda que temporária, do cargo impõe. Daí ser indispensável que haja algum tipo de comunicação oficial entre os chefes do Executivo local (no caso, Prefeito e Vice-Prefeito), que permitam a assunção do substituto imediato nas hipóteses de afastamento provisório do titular (e.g., licença, viagem).

f) Essa premissa presidiu a decisão do Juízo da 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal/RN, quando, instado a manifestar-se no Mandado de Segurança nº 0115660-22.2014.8.20.0001, consignou que o Prefeito, em viagem, deveria ter comunicado sua ausência não apenas ao Presidente da Câmara Municipal, mas também à Vice-Prefeita.

7. O aresto proferido pelo Tribunal a quo consignou expressamente a inexistência de elementos probatórios nos autos que evidenciem que a Recorrida tenha efetivamente assumido a chefia do Poder Executivo municipal:

“ELEIÇÕES 2014 – REQUERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA – SENADOR – PRIMEIRO SUPLENTE – SEGUNDO SUPLENTE – IMPUGNAÇÃO – FALTA DE QUITAÇÃO ELEITORAL – PAGAMENTO DE MULTA CERTIFICADO PELA JUSTIÇA ELEITORAL – REGULARIDADE – SUBSTITUIÇÃO DO PREFEITO PELA VICE-PREFEITA NOS 6 (SEIS) MESES ANTERIORES AO PLEITO – CAUSA DE INELEGIBILIDADE INOCORRÊNCIA – INEXISTÊNCIA DE SUBSTITUIÇÃO AUTOMÁTICA – FALTA DE PREVISÃO EXPRESSA NA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO – INEXISTÊNCIA DE COMUNICAÇÃO À VICE-PREFEITA DA AUSÊNCIA DO PREFEITO – INEXISTÊNCIA DE PRÁTICA DE ATO - IMPUGNANTE QUE NÃO SE DESINCUMBIU DO ÔNUS DE COMPROVAR QUE HOUVE PRÁTICA DE ATO - ASSUNÇÃO DO CARGO DE PREFEITO POR VEREADOR EM DECORRÊNCIA DE DECISÃO JUDICIAL - IMPROCEDÊNCIA DAS IMPUGNAÇÕES – PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DA RESOLUÇÃO/TSE Nº 23.405 – DEFERIMENTO.

Não há que se falar em substituição automática do prefeito pela vice-prefeita, porquanto não há previsão expressa na Lei Orgânica do Município de Natal.

Para que a substituição pudesse ocorrer no plano fático, seria necessária a comunicação à vice-prefeita da ausência do prefeito, até mesmo para se estabelecer um marco temporal, o que não ocorreu no caso concreto.

Verifica-se, na espécie, que a coligação impugnante não se desincumbiu do ônus de comprovar que houve a prática de qualquer ato pela vice-prefeita em substituição do titular; ao contrário, a impugnada instruiu os autos com documento cujo teor indica que não praticou qualquer ato como prefeita desde 05/04/2014.

Considerando que a impugnada não foi comunicada formalmente da ausência do prefeito, que foi

Diante dessas premissas, passo a examinar as questões apresentadas pelo ilustre parlamentar.

Em relação à primeira indagação, a pergunta não pode ser respondida por duas razões.

Primeiro, porque no questionamento formulado não se indica se o vice estaria no primeiro ou no segundo mandato consecutivo, e esta segunda situação – independentemente da análise do eventual exercício interino do governo – seria, por si só, suficiente para acarretar a impossibilidade de ele se candidatar a um terceiro mandato consecutivo.

O segundo ponto que impede o conhecimento da questão diz respeito à aparente contradição de se afirmar o exercício interino durante o período de seis meses que antecede a eleição. O longo período mencionado na pergunta pode demonstrar situação que mais se aproxima da definitividade que caracteriza a sucessão do que da interinidade normal da substituição, que, como já decidido pelo Supremo Tribunal Federal, “*é expressão que se reserva ao exercício temporário das funções do titular, isto é, sem vacância, hipótese na qual se dá ‘sucessão’*” (STF, RE nº 318.494, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 3.9.2004⁶).

determinado no bojo de ação mandamental que o vereador Júlio Protássio assumisse a chefia do Executivo local, que a impugnada não praticou nenhum ato no comando da Prefeitura de Natal, que a impugnada não assinou termo de posse, que a impugnante não se desincumbiu do ônus de demonstrar que o afastamento não ocorreu no plano fático, a improcedência da impugnação é medida absolutamente impositiva.

Preenchidos os requisitos previstos na Resolução/TSE n.º 23.405, defere-se o pedido de registro de candidatura. Vistos etc.

8. Recurso Ordinário ao qual se nega provimento.

(RO nº 264-65, rel. Min. Luiz Fux, PSESS 1.10.2014).

⁶ Inteiro teor da Ementa: Elegibilidade: possibilidade de o Vice-Prefeito, que substitui o titular, concorrer à reeleição ao cargo de Prefeito Municipal (CF, art. 14, § 5º). 1. É certo que, na Constituição – como se afere particularmente do art. 79 – substituição do chefe do Executivo, “nos seus impedimentos”, pelo respectivo Vice, é expressão que se reserva ao exercício temporário das funções do titular, isto é, sem vacância, hipótese na qual se dá “sucessão”. 2. O caso, assim – exercício das funções de Prefeito pelo Vice, à vista do afastamento do titular por decisão judicial liminar e, pois, sujeita à decisão definitiva da ação –, o que se teve foi substituição e não, sucessão, sendo irrelevante a indagação, a que se prendeu o acórdão recorrido, sobre o ânimo definitivo com que o Vice-Prefeito assumiu o cargo, dada a improbabilidade da volta da Prefeita ainda no curso do mandato. 3. A discussão, entretanto, é ociosa para a questionada aplicação à espécie do art. 14, § 5º, no qual, para o fim de permitir-se a reeleição, à situação dos titulares do Executivo são equiparadas não apenas a de

É certo que, tal como no precedente examinado pelo STF (RE nº 318.494), a situação de interinidade pode decorrer do cumprimento de ordem judicial que tenha determinado o afastamento do titular do exercício do cargo, impondo ao vice a sua assunção “em substituição” por longos períodos, sem que se caracterize a hipótese de sucessão.

Entretanto, consideradas as múltiplas situações possíveis e a necessidade de verificação da prática efetiva de atos de governo, é recomendável que a questão formulada não seja respondida, tendo em vista a possível discussão, em casos concretos, sobre se a hipótese é de substituição ou de sucessão, de acordo com os fatos apurados sob o crivo do contraditório.

Assim, não conheço da consulta no que tange ao primeiro questionamento.

Em relação ao segundo questionamento, igual dúvida surgiria se a pergunta se referisse à possibilidade de o vice disputar a reeleição para o cargo de prefeito, pois, como visto no precedente mais recente examinado pelo Supremo Tribunal Federal (RE nº 756.073), seria necessário indagar se houve ou não o exercício anterior do cargo, ainda que em substituição.

Entretanto, como a questão não diz respeito à possibilidade de discussão sobre a possibilidade de candidatura para o cargo titular, mas, sim, sobre a pretensão de se disputar novamente o cargo de vice, a resposta pode ser dada, uma vez que, com a sucessão, ou seja, a assunção em caráter definitivo em razão de vaga, aquele que foi eleito vice passa a exercer o cargo titular, sendo-lhe admitido apenas buscar a reeleição para a titularidade, ressalvada a análise de eventual exercício pretérito do cargo titular.

Por outro lado, independentemente de o candidato ter sido anteriormente eleito ou reeleito para o cargo de vice, com a assunção do cargo de prefeito, cujo *“exercício da titularidade do cargo dá-se mediante eleição ou por sucessão”* (RE nº 3664-88, rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 28.10.2005), a

quem “os houver sucedido”, mas também a de quem “os houver (...) substituído no curso do mandato”. 4. Certo, no contexto do dispositivo, o vocábulo reeleição é impróprio no tocante ao substituto, que jamais se fez titular do cargo, mas também o é com relação ao sucessor, que, embora tenha ascendido à titularidade dele, para ele não fora anteriormente eleito. 5. RE conhecido, mas desprovido.

(RE nº 318.494, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 3.6.2004).

possibilidade de o novo titular disputar outro cargo somente ocorre com a sua renúncia nos seis meses antes da eleição, a teor do que dispõe o § 6º do art. 14 da Constituição Federal.

Nessa linha, este Tribunal já se manifestou no sentido de que o *“vice-governador que sucede o titular é inelegível ao cargo de vice, tendo em vista não ser mais o titular do cargo ao qual pretende ser reeleito”* (CTA nº 11-93; rel. Min. José Gerardo Grossi, DJ de 7.4.2006).

No mesmo sentido:

CONSULTA. DIREITO ELEITORAL CONSTITUCIONAL. VICE QUE SUCEDE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CANDIDATURA AO CARGO DE TITULAR EM NOVO PLEITO. REELEIÇÃO CARACTERIZADA. CANDIDATURA A OUTRO CARGO ELETIVO. NECESSIDADE DE RENÚNCIA PARA AFASTAR A INELEGIBILIDADE.

- 1. O vice que passou a ser chefe do Poder Executivo, em qualquer esfera, somente disputa a reeleição se pleiteia o cargo de titular que ocupa por sucessão.*
- 2. Já definiu o STF que a Emenda Constitucional nº 16/97 não alterou a regra do § 6º do art. 14 da Constituição Federal.*
- 3. Se o vice que se tornou titular desejar ser eleito para o cargo de vice, deverá renunciar ao mandato de titular que ocupa até seis meses antes do pleito, para afastar a inelegibilidade.*

(CTA nº 11-79, Resolução nº 22.129 de 15.12.2005, rel. originário Min. Marco Aurélio, red. desig. Min. Gilmar Mendes, DJ de 13.3.2006.)

Deste precedente, tomado por maioria, extraio do voto do eminente Ministro Gilmar Mendes os sólidos fundamentos que prevaleceram naquela oportunidade, os quais, entendo, merecem ser ratificados neste instante:

É consabido que, no sistema constitucional brasileiro, o legislador adotou o critério analítico para fixar as regras que estabelecem a ordem constitucional. Com base nessa premissa, extraio, da leitura desses preceitos constitucionais, conclusão distinta da que chegou o ministro relator.

Parece-me que, se o constituinte utilizou a forma analítica para prescrever os pressupostos aplicáveis às hipóteses que se pode antever nos contornos desta Consulta, assim o fez porque é imprescindível distinguir os cargos e as situações regulamentadas por tais comandos normativos.



Na Informação na 178/2005 (fls. 7-11), a Assessoria Especial da Presidência (Aesp) esclarece:

[...]

[...] antes da Emenda nº 16/97, o vice era irreelegível, sendo-lhe permitido, todavia, a disputa a outro cargo, inclusive o de titular, caso não o ocupasse nos seis meses anteriores às eleições, a título de substituição ou sucessão.

Após a Emenda, o vice que substituir ou suceder o titular nos seis meses anteriores ao pleito, poderá se candidatar a titular, todavia como se titular fosse e visasse à reeleição, ficando assim, equiparado ao que assumiu o cargo definitivamente.

Assim, o vice, ao suceder o titular do cargo eletivo, supre a vacância do cargo, renunciando ao mandato para o qual fora originariamente efeito. Nesse sentido, não pode o titular concorrer novamente ao cargo de vice, sem se desincompatibilizar no prazo previsto no artigo 14, § 6º- da Constituição Federal, pois os cargos de titular e vice são considerados diversos. [...] (fl. 8).

As respostas deste Tribunal orientam-se no sentido de que o vice que vier a suceder ao titular poderá concorrer a esse mesmo cargo para um único período subsequente (reeleição) e, se candidato a outro cargo, deverá renunciar ao respectivo mandato até seis meses antes do pleito, conforme bem recorda a Aesp⁷.

Este entendimento parece-me consentâneo com a ordem constitucional vigente. Ela admite apenas uma reeleição sucessiva, para obstar a permanência por tempo indeterminado de uma mesma pessoa na chefia do Poder Executivo. Prescreve o seu afastamento se ela concorrer a outro cargo eletivo.

Por esses motivos, vislumbro, na resposta dada pelo relator, abertura que possibilita aos vices que ascenderam aos cargos de chefe dos Poderes Executivo Federal, Estadual, Distrital e Municipal, e aos que hajam sucedido ou substituído chefes de tais poderes no curso dos mandatos, candidatarem-se a outros cargos, sem renunciarem aos cargos que exercem.

Há que se diferenciar a questão em exame nestes autos daquelas respondidas nas Consultas nº 689 e nº 710 e julgadas no Recurso Especial nº 19.939/SP, todas relativas à sucessão do Governador Mário Covas.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em processo no qual se discutia a possibilidade de se estender a regra prevista no § 6º do art. 14 da Constituição Federal para os casos de reeleição, decidiu que:

[...]

11. Diversa é a natureza da regra do § 6º do art. 14 da Constituição, que disciplina caso de inelegibilidade prevendo-

⁷ (nota de rodapé nº 1, do voto transcrito): Res.-TSE nº 21.513, rel. Ministro Luiz Carlos Madeira, e Agravo de Instrumento nº 4.494/MG, rel. Min. Francisco Peçanha Martins.

se, aí, prazo de desincompatibilização. A Emenda Constitucional nº 16/1997 não alterou a norma do § 6º do art. 14 da Constituição. Na aplicação do § 5º do art. 14 da Lei Maior, na redação atual, não cabe, entretanto, estender o disposto no § 6º do mesmo artigo, que cuida de hipótese distinta⁸.

[...]

Na espécie, indaga-se a esta Corte se “Vice-Prefeito, Vice-Governador ou Vice-Presidente da República que suceder o titular nos seis meses anteriores ao pleito poderá candidatar-se visando sua reeleição ao cargo de vice”.

Ora, quem foi eleito vice e ascendeu ao cargo de titular perdeu a condição de vice e adquiriu o status de titular. Logo, somente caberá falar na reeleição deste se se tratar de candidatura para o cargo de titular.

Por essas razões, peço vênua ao eminente Ministro Marco Aurélio, para dele divergir, e respondo à Consulta nestes termos:

a) o vice que passou a ser chefe do Poder Executivo, em qualquer esfera, somente disputa a reeleição se pleiteia o cargo de titular que ocupa por sucessão;

b) e, conforme já definiu o STF, a Emenda Constitucional nº 16/97 não alterou a regra do § 6º do art. 14 da Constituição Federal; logo, na hipótese consultada, se o vice que se tornou titular desejar ser eleito para o cargo de vice, deverá renunciar ao mandato de titular que ocupa até seis meses antes do pleito, para afastar a inelegibilidade.

Pelo exposto, voto no sentido de não conhecer do primeiro questionamento e de responder negativamente ao segundo, afirmando que, na hipótese de sucessão, o vice-prefeito assume de forma definitiva a titularidade do cargo de prefeito e somente pode ser candidato à reeleição para o mesmo cargo (prefeito), a teor do que dispõe o § 5º do art. 14 da Constituição da República. Para disputar outros cargos – inclusive o anteriormente exercido, de vice-prefeito –, o prefeito deve renunciar no período de seis meses antes da eleição, conforme preceitua o § 6º do art. 14 da Constituição.



⁸ (nota de rodapé nº 2, do voto transcrito): ADI 1.805 MC/DF, Relator Ministro Néri da Silveira, DJ de 14.11.2003.

EXTRATO DA ATA

Cta nº 155-38.2016.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. Consulente: Paulo Sérgio Paranhos de Magalhães.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, não conheceu da primeira indagação e respondeu negativamente à segunda, nos termos do voto do relator.

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes as Ministras Rosa Weber, Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Luiz Fux, Herman Benjamin e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino.

SESSÃO DE 21.6.2016.