



FUNÇÃO CONSTITUCIONAL E A INEFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA DA VICE-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA NO BRASIL

DAVID ARANTES SALOMÉ

Resumo: A Vice-Presidência da República no Brasil é definida pela Constituição Federal como um cargo de substituição eventual ou auxílio à Presidência, quando por ela convocada para “missões especiais” (art. 79, parágrafo único, CF/88). Embora sinalizado que suas atribuições serão definidas em lei complementar, essa lei nunca foi promulgada no Brasil e, como resultado, a Vice-Presidência da República se resume a um cargo sem sentido em termos administrativos. Diferentemente de outros países, como nos EUA, em que a vice-presidência acumula a presidência do Senado, no Brasil ela é pouco aproveitada no desenho administrativo do Estado. A participação do vice no Conselho da República (art. 89 da CF) e no Conselho de Defesa Nacional (art. 91 da CF) sem dúvida são importantes, mas é pouco para a relevância política da vice-presidência. Utilizando-se metodologia analítica e técnica de revisão literária na bibliografia especializada, este artigo conclui que a vice-presidência da república no Brasil não deve ser pensada apenas como atrator de base eleitoral ou como substituto eventual da presidência, mas como um cargo político estratégico do Estado, com atribuições diferenciadas e plurais.

Palavras-Chave: Presidente; Vice-presidente; Presidencialismo; Estado; Constituição.

Abstract: The present study aims to analyze the functional inefficiency of the Vice-President of the Republic in the management of the State and to outline hypotheses on how to correct such administrative dysfunction. For this, the figure of the Vice will be compared with that of the President of the Republic to elucidate the functional disparity between them, based on the doctrine of Manoel Gonçalves Filho, Course of Constitutional Law. Subsequently, the historical process of formation of the presidentialism of the United States of America will be used, to compare with the model adopted in Brazil. Finally, the work will use legal

alternatives, such as Complementary Law 349 of 2017, to solve the posed problem and how this can benefit the public organizational structure, as well as society.

Keywords: President; Vice President; Presidentialism; State; Constitution.

Introdução

A Vice-Presidência da República no Brasil é definida pela Constituição Federal como um cargo de substituição eventual ou auxílio à Presidência, quando por ela convocada para “missões especiais” (art. 79, parágrafo único, CF/88). Embora sinalizado que suas atribuições serão definidas em lei complementar, essa lei nunca foi promulgada no Brasil e, como resultado, a Vice-Presidência da República se resume a um cargo sem sentido em termos administrativos. A pessoa do vice-presidente funciona como um atrator de votos nas eleições, mas não possui uma função constitucional importante no quadro administrativo da República. Paradoxalmente, o segundo posto político mais importante do país é, na realidade, um cargo ineficientemente aproveitado em termos administrativos.

A Vice-Presidência da República no Brasil não possui atribuições importantes. Diferentemente de outros países, como nos EUA, em que a vice-presidência acumula a presidência do Senado, no Brasil ela é pouco aproveitada no desenho administrativo do Estado. A possibilidade de aproveitar a vice-presidência para assumir uma pasta ministerial também é problemática, porque um ministro de Estado pode ser trocado caso ele não corresponda às exigências do cargo, mas um vice-presidente não. E a participação do vice no Conselho da República (art. 89 da CF) e no Conselho de Defesa Nacional (art. 91 da CF) sem dúvida é importante, mas é pouco para a relevância política da vice-presidência.

Para tanto, partiu-se de a) uma análise da regulamentação da vice-presidência na Constituição Federal de 88, para depois b) discutir as origens históricas do presidencialismo constitucional na experiência norte-americana do século XVIII, c) analisar as transformações históricas da vice-presidência no Brasil e, por fim, d) comparar o desenho administrativo da vice-presidência com os atuais e complexos modelos de governança corporativa de regimes privados transnacionais.

A pesquisa utilizou a técnica de revisão literária na doutrina jurídica de direito constitucional e de administração em governança corporativa, com método analítico da historiografia e da legislação sobre a vice-presidência da república no Brasil

A Constituição da República consagra a democracia como a forma de governo vigente no país. Disto decorrem inúmeros princípios, dentre eles, um que, por ter tamanha relevância, foi alçado ao patamar de cláusula pétrea, sendo ele a separação dos poderes. Assim, para que se concretize tal princípio, os entes políticos devem ser interdependentes uns dos outros, tendo estrutura e lógica próprias, mas mantendo a harmonia e a funcionalidade entre si¹. No entanto, não se denota tal fato ao se observar a existência lacunosa do texto constitucional em se tratando da figura do Vice-Presidente da República.

O Poder Executivo é tratado no Capítulo 2, Seção 1 do Presidente e do Vice-Presidente da República, art. 76 da Constituição Federal do Brasil de 1988. Nele, a figura do Vice-Presidente da República é introduzida, mas não possui qualquer respaldo significativo, causando uma lacuna constitucional no que tange esse ente. “O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros do Estado²”. O fato de sua figura não ser nem ao menos mencionada nesse artigo escancara o abismo de relevância entre ele o pináculo do Poder Executivo, o Presidente³. No entanto, mesmo não sendo detentor de nenhuma funcionalidade, usufrui de um salário que ultrapasse em 69% o valor do teto constitucional⁴. Cerca de R\$64 mil, gerando um gasto de, aproximadamente, 768 mil reais ao ano para o Estado, e 3.072 milhões de reais aos cofres públicos⁵ no período de um mandato.

1 *Desenho Constitucional*

Mesmo com o art. 77,§1º, definindo a unidade entre o presidente e seu vice, “A eleição do Presidente da República importará a do Vice-Presidente com ele registrado⁶”, não se detona proporcionalidade entre suas atribuições. Tal fato ocorre em detrimento do Presidente ser o líder absoluto do Poder Executivo⁷ e concentrar todo o ônus de gerência do Executivo em si⁸.

¹ AZEVEDO, Pedro Casquel de. *Presidencialismo brasileiro: histórico, aspectos formais e funcionamento*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2020; Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08052021-004746/pt-br.php>. Acesso em: 12 out. 2022.

² BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

³ BARROS, Sérgio Resende de. *Medidas, provisórias?* Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo n. 53, jun. 2000. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/medidas---provisorias-.cont>. Acesso em: 10 jan. 2022.

⁴ SOARES, Ingrid. *Com portaria, Bolsonaro, vice e ministros ganharão até 69% acima do teto*. Correio Braziliense. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/05/4924326-com-portaria-bolsonaro-vice-e-ministros-ganharao-ate-69--acima-do-teto.html>. Acesso em: 10 dez. 2021.

⁵ *Saiba qual é o salário do presidente da República e do vice*. O Sul. Disponível em: <https://www.osul.com.br/saiba-qual-e-o-salario-do-presidente-da-republica-e-do-vice/>. Acesso em: 10 dez. 2021

⁶ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

⁷ BATISTA, Mariana. *O poder no executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão*. Revista de Sociologia e Política, v. 24, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/YLtnXcvNkrYLtq7LJfDQnwP/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 3 mar. 2022.

No entanto, em razão do Brasil estar sobre o regime do presidencialismo de coalizão⁹, há a necessidade de uma coligação¹⁰ partidária para que o futuro Presidente consiga chegar ao poder e governar de fato, sendo requisito essencial uma base de apoio majoritária no Senado¹¹. Nesse sentido, é comum observar partidos políticos de posicionamentos diferentes se unindo em prol de obterem parcela do poder de gerência do Estado¹², mitigando assim, a plena separação dos poderes. Desse modo, denota-se, em muitos casos, o candidato sendo de um partido e seu vice de outro. Ora, a figura do Vice-Presidente é de suma importância nesse cenário político, exercendo um papel extrajurídico e servindo como angariador de votos ao partido, mesmo assim, o texto constitucional não o dá a devida relevância.

Após a eleição de ambos, o art. 78 demonstra as responsabilidades do vice, no entanto, ele permanece inerte quanto suas atribuições. Como por exemplo o parágrafo único do artigo seguinte, que deixa a dispor de leis complementares ou a pedido do próprio Presidente para dar uma ativa participação do Vice no Estado.¹³ No entanto, não existem tais leis que concretizem esse artigo, fazendo que essa situação permaneça lacunosa.

O ponto fulcral, em se tratando da razão para a existência de um Vice-Presidente da República, se dá no art. 79. Tratando sobre os casos em que o vice substituirá o Presidente, tomando o poder temporariamente, ou lhe sucedendo, tomando posse definitivamente. Sendo essas as únicas atribuições concretas dadas a ele no texto constitucional.

Destarte, a frase do jurista Manoel Ferreira Gonçalves, “na América Latina o presidencialismo tende a se tornar uma prática de um regime de ditadura temporária¹⁴” encontra respaldo à realidade frente as inúmeras atribuições dadas ao Presidente, como se vê

⁸ BARROS, Sérgio Resende de. *Medidas, provisórias?* São Paulo: Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo n. 53, jun. 2000; Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/medidas---provisorias-.cont>. Acesso em: 10 jan. 2022.

⁹ ABRANCHES, S., 1988. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Companhia das letras, 2020. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf. Acesso em: 8 jun. 2022.

¹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, Curso de Direito Constitucional. Saraiva, 2017. Disponível em: https://www.academia.edu/27161513/Curso_de_Direito_Constitucional_Manoel_Goncalves_Ferreira_Filho. Acesso em: 22 mar. 2022.

¹¹ CF. DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. Universidade de São Paulo, 2020. Disponível em: <https://mcralicante.files.wordpress.com/2014/06/los-partidos-politicos-maurice-diverger.pdf>. Acesso em: 23/10/2022.

¹² CARBONI, PEDRO DE OLIVEIRA. *Intervenção jurisdicional em questões internas dos partidos políticos*, 2022. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/25293>. Acesso em: 29 jul. 2022.

¹³ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

¹⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, Curso de Direito Constitucional. Saraiva, 2017. Disponível em: https://www.academia.edu/27161513/Curso_de_Direito_Constitucional_Manoel_Goncalves_Ferreira_Filho. Acesso em: 22 mar. 2022.

na Seção 2 do Poder Executivo do texto constitucional¹⁵. Em razão disto, ele pode, na condução do país, buscar satisfazer interesses próprios e agir de modo totalmente arbitrário na consecução de seus deveres¹⁶. Como se retira do art. 84 que o modelo adotado no Brasil é o governo monocrático, competindo-lhe, privativamente, exercer a direção superior da administração federal, meramente com auxílio dos Ministros do Estado, escolhidos por ele mesmo. Exercendo, no mais o que é previsto nos demais artigos seguintes.

Diante de tantos deveres constitucionais, percebe-se o porquê da frase do Manoel Ferreira Gonçalves supracitada¹⁷. Afinal, com a capacidade de expedir decretos, sancionar e promulgar leis, dissolver a Câmara dos Deputados e o Parlamento, vetar totalmente ou parcialmente projetos de leis, com a iniciativa em matéria constitucional e a privativa em matérias específicas adjuntas ao pedido de urgência, o Presidente detêm a possibilidade de alterar unilateralmente o status quo vigente¹⁸.

De mister importância salientar a necessidade da democratização desse rol de prerrogativas do Presidente da República. Assim, é possível atribuir algumas delas ao seu Vice, afinal, ambos foram eleitos pelo mesmo processo democrático. De modo a assegurar a separação dos poderes e resolvendo a questão lacunosa do texto constitucional sobre esse tema. Afinal, a figura do Vice-Presidente foi mantida escusa, não sendo sequer referenciada com afazeres claros nesta seção, ou na seguinte, “da Responsabilidade do Presidente¹⁹”. Somente sendo citada na Seção V, do Conselho da Responsabilidade do Presidente e nas seções seguintes.

Nelas, o Vice encontra o mesmo papel em todas, o de ser um mero ente opinativo. Vislumbra-se tal fato ao deslindar que todos esses órgãos aos quais ele é embutido pela Carta Magna, são entes consultórios, não possuindo qualquer papel na gerência do país. Eles detêm a funcionalidade de aconselhar o Presidente, único com real poder de governo²⁰. Deste modo, na falta de requisição, por parte do chefe do Executivo, eles permanecem inertes.

¹⁵ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

¹⁶ BATISTA, Mariana. *O poder no executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão*. Revista de Sociologia e Política, v. 24, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/YLtnXcvNkrYLtq7LJfDQnwP/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 5 ago. 2022

¹⁷ FERREWIRA FILHO, Manoel Gonçalves, Curso de Direito Constitucional. Saraiva, 2017. Disponível em: https://www.academia.edu/27161513/Curso_de_Direito_Constitucional_Manoel_Goncalves_Ferreira_Filho. Acesso em: 22 mar. 2022.

¹⁸ AZEVEDO, Pedro Casquel de. *Presidencialismo brasileiro: histórico, aspectos formais e funcionamento*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2020; Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08052021-004746/pt-br.php>. Acesso em: 12 out. 2022

¹⁹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988

²⁰ BATISTA, Mariana. *O poder no executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão*. Revista de Sociologia e Política, v. 24, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/YLtnXcvNkrYLtq7LJfDQnwP/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 5 ago. 2022

Diante do exposto, percebe-se que a Constituição dispõe de mecanismos legais para concretizar a descentralização do poder do chefe do Executivo, promovendo sua democratização e atendendo a uma maior parte da população através da figura do Vice-Presidente. No entanto, mesmo a distribuição do ônus de governar ser notória na evolução da própria história do presidencialismo, o texto constitucional permanece deixando essa possibilidade de lado, perdendo a chance de promover uma reforma benéfica ao sistema presidencialista brasileiro.

2 Formação histórica do Presidencialismo

A gênese do presidencialismo constitucional surge nos EUA, quando durante o século XVIII, as 13 colônias norte-americanas, motivadas por ideais liberais²¹, se rebelaram contra a coroa inglesa, assim, unindo-se em um pacto confederativo contra o absolutismo britânico. Foi realizado um Congresso entre os representantes da coroa e dos colonos, estes exigiram mais liberdade política e econômica. No entanto, por não obterem suas reivindicações nesse primeiro momento, fez-se outro Congresso, um ano após o 1º, com as mesmas reivindicações. Culminando, em 1787, na Constituição da Filadélfia, originando o pacto federativo, transformando as colônias em um país unificado, tornando-se agora, os Estados Unidos da América. Onde cada Estado ainda manteve parcela de sua autonomia, mas concomitante respondesse a um governo central, tido na ideia de um presidente para todas as antigas colônias²².

No entanto, o presidencialismo federativo brasileiro, que nitidamente sofreu influência do norte-americano²³, sempre se distinguiu dele em alguns aspectos, como por exemplo, o federalismo brasileiro, tido como científico pois partiu do federalismo histórico dos EUA, sempre concedeu, desde a primeira Constituição republicana, em 1891, maiores poderes ao Executivo.

²¹ LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. LeBooks, 2018. Disponível em: https://books.google.com.br/books/about/Segundo_Tratado_Sobre_o_Governo.html?id=W11ODwAAQBAJ&redir_esc=y. Acesso em: 15 maio 2022.

²² PAIXÃO, Cristiano; BIGLIAZZI, Renato. *História constitucional inglesa e norte-americana: do surgimento à estabilização da forma constitucional*. UnB, 2008. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?lookup=0&q=PAIX%C3%83O,+Cristiano%3B+BIGLIAZZI,+Renato.+Hist%C3%B3ria+constitucional+inglesa+e+norte-americana:+do+surgimento+%C3%A0+estabiliza%C3%A7%C3%A3o+da+forma+constitucional.+Cidade:+UnB,+2008&hl=pt-BR&as_sdt=0,5. link. Acesso em: 23 ago. 2022.

²³ GUERRA, Sérgio. *Separação de poderes, executivo unitário e estado administrativo no Brasil*. REI-Revista Estudos Institucionais, v. 3, n. 1, 2012. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/151>. Acesso em: 23 ago. 2022.

Dotado de maiores poderes de ingerência no processo legislativo, com uma iniciativa ampla que posteriormente foi acrescida do poder de veto não somente total, mas de itens. Outros instrumentos depois foram agregados à esfera do Executivo, que passou inclusive a poder alterar unilateralmente o status quo vigente, em um primeiro momento por meio de decretos-leis e mais adiante por meio de medidas provisórias. Há, ainda em matéria constitucional, a iniciativa privativa em determinadas matérias e o pedido de urgência. Nesse sentido, o presidente brasileiro sempre gozou de grandes poderes, os quais, pela evolução de nossa experiência institucional, seguem certa linearidade em seu fortalecimento, principalmente graças aos períodos ditatórias²⁴.

A afirmação supracitada se demonstra verdadeira ao observar que a concentração de poderes nas mãos do Chefe do Poder Executivo também foi notória três anos depois de promulgada a Constituição Federal de 1981. Sendo editada a Lei nº 221, de 20 de novembro, que positivou a base para o controle do “poder discricionário” exercido pelo Chefe do Poder Executivo. A forte centralização se confirmou quando Getúlio Vargas chegou ao poder, em 1930 assumindo a Presidência da República. O ato que instituiu o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil²⁵, escancarando o seu poder discricionário de Chefe do Poder Executivo, levando-se, inclusive, a positivar o impedimento quanto ao controle judicial dos atos executivos.

O modelo de governança centralizado no âmbito do Presidente da República vigorou até o novo governo constitucional. Este, o tido como provisório, se manteve por quatro anos, 1930 a 1934, sendo promulgada a Constituição Federal de 1934. No entanto, ele se manteve por um curto período, mais especificamente até o ano de 1937, quando foi editada a nova Carta. No texto da Constituição de 1937²⁶, foi posta a competência do pináculo do Poder Executivo que, valendo-se de conceitos jurídicos indeterminados - como é o caso atualmente em relação ao Vice-Presidente da República - lançou os mecanismos de limitação do controle dos seus atos administrativos. Diversas outras disposições constitucionais apontam para uma zona de penumbra²⁷ que se abriu para a atuação administrativa com base nas escolhas discricionárias do Presidente.

²⁴ AZEVEDO, Pedro Casquel de. *Presidencialismo brasileiro: histórico, aspectos formais e funcionamento*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2020, p. 24; Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08052021-004746/pt-br.php>. Acesso em: 12 out. 2022

²⁵ BRASIL DECRETO-LEI Nº 19.398 DE 11 DE NOVEMBRO DE 1930. Institui o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providencias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19398.htm. Acesso em: 18 out. 2022.

²⁶ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 10 de novembro de 1937.

²⁷ BARATELLA, Angelo Fernandes; JÚNIOR, Léo Peruzzo. *A penumbra do direito e a questão normativa das regras*. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=BARATELLA%2C+Angelo+Fernandes%3B+J%3C%9ANIOR%2C+L%3CA9o+Peruzzo.+A+penumbra+do+direito+e+a+quest%C3%A3o+normativa+das+regras&btnG=. Acesso em: 23 out. 2022.

O Estado Novo vigorou entre 1937 e 1945, sendo promulgada nova Constituição Federal em 1946, trazendo avanços na contenção do Poder Executivo, positivando a distribuição dos ônus do Presidente e exaurindo seu excesso de poder de mando. No entanto, tal perspectiva de democratização foi intrinsicamente frustrada em detrimento do golpe militar de 1964. A título exemplificativo, em 1965 foi editado o Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro, em que foram excluídos da apreciação judicial: “I - os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução e pelo Governo federal”. Diante desse quadro de absoluto espaço para o exercício da discricionariedade administrativa na execução de tarefas administrativas, insindicável pelo Poder Judiciário, adveio o marco legal da organização administrativa brasileira pelo Decreto-Lei nº 200/67²⁸. Contudo, a estrutura posta manteve a ampla centralização administrativa nas mãos do Chefe do Poder Executivo federal. Com efeito, ainda que nessa norma a Administração Pública aparecesse como sendo centralizada ou direta, e descentralizada ou indireta a título de exemplo tem-se as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a última palavra competiria, sempre, ao Chefe do Poder Executivo: “Art. 170. O Presidente da República, por motivo relevante de interesse público, poderá avocar e decidir qualquer assunto na esfera da Administração Federal²⁹.”

Em tal momento da história nacional, a democratização de competências realizada por meio da cisão entre Administração Pública direta e a indireta para a regulação autônoma de utilidades como empresas públicas de telefonia, energia elétrica, por exemplo, apresentou-se como sendo fundamental para promover avanços na sociedade, como criar um ambiente propício à segurança jurídica dos contratos com o Estado e a entrada de capital estrangeiro. Ademais, promoveu a descentralização da governança estatal sob temas complexos e preponderantemente técnicos, emprestando-lhes certa previsibilidade e tornando-as menos suscetíveis aos interesses discricionariamente políticos. Essas novas autarquias surgiram a partir da eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, quando houve uma

²⁸ KELLY, Prado. *Organização Judiciária-Criação de cargos-Iniciativa do executivo-Ato institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965*. Revista de Direito Administrativo, v. 92, 1968. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=++KELLY%2C+Prado.+Organiza%C3%A7%C3%A3o+Judici%C3%A1ria-Cria%C3%A7%C3%A3o+de+cargos-Iniciativa+do+executivo-Ato+institucional+n%C2%BA+2%2C+de+27+de+outubro+de+1965.+Revista+de+Direito+Administrativo%2C+v.+92%2C+1968%3B+p.+221-2&btnG=. Acesso em: 23 out. 2022.

²⁹ BRASIL. DECRETO-LEI Nº 200, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 18 out 2022.

intensificação nas privatizações, sendo o programa de desestatizações apontado como sendo um dos principais instrumentos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.³⁰

É notável, como visto anteriormente, que a concentração de poderes na mão de um único ente é, além de ser característica de governos ditatoriais antidemocráticos, ineficiente. Afinal, a democratização de poderes e funções no âmbito público já demonstrou o aumento da a efetividade da máquina estatal, propiciando um melhor uso dos recursos públicos.

3 Modelo de gerência da iniciativa privada

Diante disso, traçando uma comparação entre o Poder Público e o regime privado, das grandes empresas, é possível observar que a distribuição do ônus de gerência é benéfica a ambas. Isso explica do porquê, com o passar dos anos e evolução dos paradigmas, ocorreu o desaparecimento da figura do vice-presidente nas empresas, especialmente as de grande porte. Ele foi sendo substituído pelos CEOs³¹ (*Chief Executive Officer* - Conselheiro Executivo, ou Diretor Executivo).

O CEO é o principal articulador das estratégias e de políticas operacionais de uma empresa³². Esses líderes possuem profundo conhecimento sobre produtos, mercado, tecnologia e procedimentos operacionais, que geram capacidade diferenciada para as empresas lidarem com os desafios cotidianos³³.

Até mesmo porque as características dos CEOs influenciam diretamente o desempenho das organizações na medida em que eles dão forma às decisões operacionais cotidianas, como por exemplo, gerenciar e coordenar o relacionamento com os investidores.

³⁰ PEREIRA, Orgs Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e administração pública gerencial.*: FGV, 2015. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=rRuHCgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT4&dq=PEREIRA,+Orgs+Luiz+Carlos+Bresser%3B+SPINK,+Peter+Kevin.+Reforma+do+Estado+e+administra%C3%A7%C3%A3o+p%C3%BAblica+gerencial&ots=AMM6ijldVW&sig=Ey1M7iOXsk8PVoGjp33TIgXWpLs#v=onepage&q=PEREIRA%2C%20Orgs%20Luiz%20Carlos%20Bresser%3B%20SPINK%2C%20Peter%20Kevin.%20Reforma%20do%20Estado%20e%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20gerencial&f=false>. Acesso em: 23 out, 2022

³¹ JÚNIOR, Roberto de Medeiros; SERRA, Fernando; FERREIRA, Manuel Portugal. O tempo de mandato do CEO e o desempenho das organizações: Um estudo em grandes empresas brasileiras. *Revista Portuguesa e Brasileira de gestão*, v. 10, n. 3, 2011. Disponível em: https://iconline.ipleiria.pt/bitstream/10400.8/6172/1/2011_RPBG_tempo%20de%20mandato%20do%20CEO.pdf. Acesso em: 23 out. 2022

³² BENNEDSEN, Morten; PÉREZ-GONZÁLEZ, Francisco; WOLFENZON, Daniel. *The governance of family firms. Corporate governance: A synthesis of theory, research, and practice*, v. 8, 2010; p. 371-389. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/book/10.1002/9781118258439#page=371>. Acesso em: 22 ago. 2022.

³³ CORAZZA, Francielle et al. *CEOs insiders e as práticas de gerenciamento de resultados em companhias abertas listadas na [b]* ³. *Advances in Scientific & Applied Accounting*, v. 13, n. 3, 2020. Disponível em: <https://asaa.anpcont.org.br/index.php/asaa/article/view/691/pdf>. Acesso em: 19 mar. 2022.

Também tem papel fundamental na construção e manutenção dos valores da cultura organizacional. Retomando a teoria de Hambrick e Mason (1984)³⁴ de que o desempenho assim como o rumo estratégico empresarial são em grande medida reflexos das características, formação e experiências adquiridas dos gestores que estão no topo, a tendência do século XXI é de que embora o chefe tenha um papel primordial na liderança, estratégia e recurso humano, a equipe executiva é o recurso estratégico que prevalece na medida em que se firma entendimento que os Chefes Executivos demonstram maior habilidade para lidar com novas ideias, de modo a propor soluções mais qualificadas para seu fim.

Ao analisar o padrão de diversas empresas, notou-se que elas contratavam CEOs com o intuito de proporcionar seu respectivo crescimento econômico. Destarte, esses profissionais se mostraram capazes de concretizar tal pretensão, pois detinham maiores poderes para apresentar mudanças na trajetória operacional da empresa, de modo a aproveitar as oportunidades surgidas no mercado. Ademais, os CEOs analisados aparentaram ter mais aptidão para manter a lucratividade e estabilidade de suas respectivas empresas. Uma das razões para tal pode ser inferida a sua volatilidade supramencionada³⁵. Eles se tornam responsáveis por uma área específica da empresa, por isso conseguem delimitar de maneira mais técnica seus esforços nesse ramo em particular do seu ofício³⁶.

Em suma, é notável que a característica primordial dos CEOs, que os diferem da antiga figura do vice-presidente, é a delegação de competências do chefe da empresa para si. Em razão de possuírem, de maneira fracionada, o poder para gerenciar a empresa, são capazes de lidar com as adversidades surgidas no meio corporativo, de modo a concentrar todos seus esforços nisso para obter resultados convenientes a evolução da corporação a qual participa e não de interesses próprios. Diante disso, traçando um paralelo entre modelo de gerenciamento privado e o de governança pública, esboçam-se hipóteses sobre como incorporar características daquele nesse.

³⁴ HAMBRICK, Donald C.; MASON, Phyllis A. *Upper echelons: The organization as a reflection of its top managers*. *Academy of management review*, v. 9, n. 2, 1984. Disponível em: <https://journals.aom.org/doi/abs/10.5465/ambpp.1982.4976402>. Acesso em: 28 jul. 2022.

³⁵ MARCOLINO, Lucas Tresso Caruso et al. *Aspectos relevantes da origem e da fama do Chief Executive Officer (CEO) no desempenho das empresas e na percepção do mercado*. Disponível em: <http://tede.fecap.br:8080/handle/123456789/857>. Acesso em: 11 abril 2022.

³⁶ VARGAS, Eduardo Freire da Silva. *Formação e história dos executivos e influência em seu processo de decisão*, 2019. Tese de Doutorado. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/28841>. Acesso em: 9 ago. 2022.

Como citado anteriormente, na América Latina, o presidencialismo tende a se tornar uma espécie de regime temporário ditatorial³⁷, isso em razão das diversas atribuições que o Presidente da República detém, tendo poder até mesmo para alterar o status quo vigente. Assim como o presidente de uma empresa, responsável pela sua consecução. Em ambos, deter exclusivamente o ônus de gerência é pernicioso. Porque não se obtêm os resultados almejados, seja na busca pela concretização dos objetivos constitucionais³⁸ por parte do Estado brasileiro, ou o lucro, meta das atividades privadas. Já na delegação de competência, tais objetivos são passíveis de serem concretizados, como foi demonstrado anteriormente. Na esfera pública, engrenha-se numa analogia, de modo que o Presidente, incumbido de diversos deveres, os passaria, em partes, de modo a se manter como chefe de Estado e de Governo, ao Vice-Presidente. Resultando, desta forma, na democratização do poder de gerência estatal, pois este não estaria incumbido na seara de um único ente, mas continuaria presente nas mãos daquele que também foi eleito democraticamente pelo povo.

4 *Possível inovação legal*

A fim de efetivar a funcionalidade administrativa do Vice-Presidente da República, a Constituição abre a possibilidade desse tema ser regido por lei complementar³⁹. Diante disso, fez-se o projeto de Lei Complementar 349/2017.

O presente projeto de lei complementar tem por objetivo regulamentar o parágrafo único do art. 79 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências e atribuições do Vice-Presidente da República. Embora previsto no referido dispositivo constitucional, a lei complementar em questão ainda não foi editada, mesmo após quase 29 anos da edição da Carta Magna⁴⁰.

Tendo como base a importância extrajurídica do Vice, a de angariar votos ao partido que concorre à presidência e formar a base de apoio partidária para efetivo governo do Presidente, o projeto de lei visou garantir ao Vice um papel administrativo na gerência da máquina pública. Para isso, alterou o art. 79 da Constituição, de modo a ampliá-lo,

³⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, Curso de Direito Constitucional. Saraiva, 2017. Disponível em: https://www.academia.edu/27161513/Curso_de_Direito_Constitucional_Manoel_Goncalves_Ferreira_Filho. Acesso em: 22 mar. 2022.

³⁸ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

³⁹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

⁴⁰ VENEZIANO, Rêgo. *PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 349, DE 2017* Regulamenta o parágrafo único do art. 79 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências e atribuições do Vice-presidente da República. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=49F16B51CD8439F6ECFA19FBD17B2EAC.proposicoesWebExterno1?codteor=1543776&filename=Avulso+-PLP+349/2017. Acesso em 18 out. 2022.

concedendo-o 2 (dois) parágrafos que tratam exclusivamente da competência do Vice-Presidente da República.

Em seu novo parágrafo, o Vice possuiria a competência para acorrer o Presidente em questões governamentais fáticas. Como por exemplo, auxiliá-lo em missões especiais designadas pelo Presidente, dar assistência direta e imediata ao Presidente da República: no desempenho de suas atribuições, na coordenação e na integração das ações do Governo, na avaliação e no monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal, na coordenação e secretariado do funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, no auxílio, na supervisão e na avaliação da execução das ações e atividades dos Ministros de Estado, nas análises de políticas públicas e temas de interesse do Presidente da República e na realização de estudos de natureza político-institucionais e dentre outras.⁴¹

5 *Considerações finais*

A vice-presidência da república no Brasil é o segundo posto político mais importante do Estado, mais importante que os ministros, mas paradoxalmente pouco aproveitado em termos administrativos.

A função da vice-presidência não deve ser pensada apenas como atrator de base eleitoral ou como substituto eventual da presidência, mas como um cargo político estratégico do Estado, com atribuições diferenciadas e plurais.

No Brasil, os períodos históricos nos quais a vice-presidência não se mostrou presente, foram marcados por regimes ditatoriais. Desse modo, a repartição de competências entre presidência e vice-presidência pode ser percebida não ser apenas uma questão de eficiência na gestão administrativa do Estado, mas também de democracia e repartição de poderes.

Os modelos de governança corporativa permitem pensar na divisão de tarefas entre presidência e vice-presidência como um desenho administrativo mais eficaz para a gestão estratégica de situações de alta complexidade.

⁴¹ VENEZIANO, Rêgo. *PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 349, DE 2017* Regulamenta o parágrafo único do art. 79 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências e atribuições do Vice-Presidente da República. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=49F16B51CD8439F6ECFA19FBD17B2EAC.proposicoesWebExterno1?codteor=1543776&filename=Avulso+-PLP+349/2017. Acesso em 18 out. 2022.

Em suma, a vice-presidência da república no Brasil em termos políticos, fica atrás apenas do pináculo do Poder Executivo, o Presidente. No entanto, mesmo o Vice estando acima dos ministros, paradoxalmente, ele é pouco aproveitado na administração pública. Por isso, ele não deve ser pensado apenas em sua função extrajurídica ou como substituto eventual da presidência, mas como um cargo relevante e útil ao Estado, com atribuições diferenciadas e plurais.

É observável que no Brasil, os períodos históricos nos quais a vice-presidência inexistiu foram caracterizados por regimes totalitários, de forma a demonstrar que a repartição de poderes entre presidência e vice-presidência pode não ser apenas uma questão administrativa do Estado, mas também de democracia e separação dos poderes.

Dessa forma, tomando a iniciativa privada como parâmetro, denota-se que os modelos de governança corporativa permitem pensar na distribuição de tarefas entre presidência e vice-presidência como um desenho administrativo mais valoroso na gestão estratégica de situações mais densas em quesitos técnicos. Ademais, caso essa lacuna administrativa⁴² fosse sanada, ao tentar aproximar os modelos de organização privado e público, promover-se-ia a democratização do poder centralizado do Presidente. Propiciando assim, a evolução do modelo de presidencialismo brasileiro. Junto a isso, um melhor aproveitamento do seu potencial administrativo e a justificativa legal para seu provento.

Bibliografia

ABRANCHES, S., 1988. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Companhia das letras.* Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf. Acesso em: 8 jun. 2022

AZEVEDO, Pedro Casquel de. *Presidencialismo brasileiro: histórico, aspectos formais e funcionamento. Tese de Doutorado.* Universidade de São Paulo, 2020, p. 24; Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08052021-004746/pt-br.php>. Acesso em: 12 out. 2022

⁴² SARMENTO, Daniel. *As lacunas constitucionais e sua integração.* Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, n. 12, 2012. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/411> Acesso em: 23/ set. 2022.

BARATELLA, Angelo Fernandes; JÚNIOR, Léo Peruzzo. *A penumbra do direito e a questão normativa das regras*. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=BARATELLA%2C+Angelo+Fernandes%3B+J%3%9ANIOR%2C+L%3%A9o+Peruzzo.+A+penumbra+do+direito+e+a+quest%3%A3o+normativa+das+regras&btnG=. Acesso em: 23 out. 2022

BARROS, Sérgio Resende de. *Medidas, provisórias?* São Paulo: *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, n. 53, jun. 2000. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/medidas---provisorias-.cont>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BATISTA, Mariana. *O poder no executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/YLtnXcvNkrYLtq7LJfDQnwP/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 3 mar. 2022.

BENNEDSEN, Morten; PÉREZ-GONZÁLEZ, Francisco; WOLFENZON, Daniel. *The governance of family firms. Corporate governance: A synthesis of theory, research, and practice*, v. 8, 2010; p. 371-389. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/book/10.1002/9781118258439#page=371>. Acesso em: 22 ago. 2022.

CARBONI, PEDRO DE OLIVEIRA. *Intervenção jurisdicional em questões internas dos partidos políticos*, 2022. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/25293>. Acesso em: 29 jul. 2022.

CF. DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos. Trad. Juleta Campos e Enrique González Pedrero.*, 1957. Disponível em: <https://mrcralicante.files.wordpress.com/2014/06/los-partidos-politicos-maurice-diverger.pdf>. Acesso em: 23/10/2022.

CORAZZA, Francielle et al. *CEOs insiders e as práticas de gerenciamento de resultados em companhias abertas listadas na [b] 3*. *Advances in Scientific & Applied Accounting*, v. 13, n. 3, 2020. Disponível em: <https://asaa.anpcont.org.br/index.php/asaa/article/view/691/pdf>. Acesso em: 19 mar. 2022.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Curso de Direito Constitucional*. Saraiva, 2017. Disponível em: https://www.academia.edu/27161513/Curso_de_Direito_Constitucional_Manoel_Goncalves_Ferreira_Filho. Acesso em: 22 mar. 2022.

GUERRA, Sérgio. *Separação de poderes, executivo unitário e estado administrativo no Brasil*. REI-Revista Estudos Institucionais, v. 3, n. 1, 2012. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/151>. Acesso em: 23 ago. 2022.

HAMBRICK, Donald C.; MASON, Phyllis A. *Upper echelons: The organization as a reflection of its top managers*. *Academy of management review*, v. 9, n. 2, 1984. Disponível em: <https://journals.aom.org/doi/abs/10.5465/ambpp.1982.4976402>. Acesso em: 28 jul. 2022.

JÚNIOR, Roberto de Medeiros; SERRA, Fernando; FERREIRA, Manuel Portugal. *O tempo de mandato do CEO e o desempenho das organizações: Um estudo em grandes empresas brasileiras*. *Revista Portuguesa e Brasileira de gestão*, v. 10, n. 3, 2011. Disponível em: https://iconline.ipleiria.pt/bitstream/10400.8/6172/1/2011_RPBG_tempo%20de%20mandato%20do%20CEO.pdf. Acesso em: 23 out. 2022.

KELLY, Prado. *Organização Judiciária-Criação de cargos-Iniciativa do executivo-Ato institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965*. *Revista de Direito Administrativo*, v. 92, 1968. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=++KELLY%2C+Prado.+Organiza%C3%A7%C3%A3o+Judici%C3%A1ria-Cria%C3%A7%C3%A3o+de+cargos-Iniciativa+do+executivo-Ato+institucional+n%C2%BA+2%2C+de+27+de+outubro+de+1965.+Revista+de+Direito+Administrativo%2C+v.+92%2C+1968%3B+p.+221-2&btnG=. Acesso em: 23 out. 2022.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. LeBooks, 2018. Disponível em: https://books.google.com.br/books/about/Segundo_Tratado_Sobre_o_Governo.html?id=W11ODwAAQBAJ&redir_esc=y. Acesso em: 15 maio 2022.

MARCOLINO, Lucas Tresso Caruso et al. *Aspectos relevantes da origem e da fama do Chief Executive Officer (CEO) no desempenho das empresas e na percepção do mercado.* Disponível em: <http://tede.fecap.br:8080/handle/123456789/857>. Acesso em: 11 abril 2022.

PAIXÃO, Cristiano; BIGLIAZZI, Renato. *História constitucional inglesa e norte-americana: do surgimento à estabilização da forma constitucional.* UnB, 2008 Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?lookup=0&q=PAIX%3%83O,+Cristiano%3B+BIGLIAZZI,+Renato.+Hist%3%B3ria+constitucional+inglesa+e+norte-americana:+do+surgimento+%3%A0+estabiliza%3%A7%3%A3o+da+forma+constitucional.+Cidade:+UnB,+2008&hl=pt-BR&as_sdt=0,5. link. Acesso em: 23 ago. 2022.

PEREIRA, Orgs Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e administração pública gerencial.* FGV, 2015. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=rRuHCgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT4&dq=PEREIRA,+Orgs+Luiz+Carlos+Bresser%3B+SPINK,+Peter+Kevin.+Reforma+do+Estado+e+administra%C3%A7%C3%A3o+p%C3%BAblica+gerencial&ots=AMM6ijldVW&sig=Ey1M7iOXsk8PVoGjp33TIgXWpLs#v=onepage&q=PEREIRA%2C%20Orgs%20Luiz%20Carlos%20Bresser%3B%20SPINK%2C%20Peter%20Kevin.%20Reforma%20do%20Estado%20e%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20gerencial&f=false>. Acesso em: 23 out, 2022.

Saiba qual é o salário do presidente da República e do vice. O Sul. Disponível em: <https://www.osul.com.br/saiba-qual-e-o-salario-do-presidente-da-republica-e-do-vice/>. Acesso em: 10 dez. 2021.

SARMENTO, Daniel. *As lacunas constitucionais e sua integração.* *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, n. 12, 2012. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/411> Acesso em: 23/ set. 2022.

SOARES, Ingrid. *Com portaria, Bolsonaro, vice e ministros ganharão até 69% acima do teto.* *Correio Braziliense.* Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/05/4924326-com-portaria-bolsonaro-vice-e-ministros-ganharao-ate-69--acima-do-teto.html>. Acesso em: 10 dez. 2021.

VARGAS, Eduardo Freire da Silva. *Formação e história dos executivos e influência em seu processo de decisão*, 2019. *Tese de Doutorado*. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/28841>. Acesso em: 9 ago. 2022.

VENEZIANO, Rêgo. *PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 349, DE 2017*. Regulamenta o parágrafo único do art. 79 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências e atribuições do Vice-presidente da República. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=49F16B51CD8439F6ECFA19FBD17B2EAC.proposicoesWebExterno1?codteor=1543776&filename=Avulso+-PLP+349/2017. Acesso em 18 out. 2022.

Data da submissão: 16/12/2022

Data da aprovação: 06/01/2023