

O PODER EXECUTIVO

Prof. Walter Bruno de Carvalho

Sumário: I — Introdução. II — Poder Executivo. III — Presidente e Vice-Presidente da República. IV — Atribuições e Responsabilidade do Presidente da República. V — Ministros de Estado. VI — Órgãos de Consulta. VII — Bibliografia.

I — INTRODUÇÃO

1. Tem-se afirmado, ao longo do tempo, que o homem sempre viveu em sociedade. E tão forte é a sua vocação social, que ele pertence simultaneamente a vários grupos, tais como o familiar, o religioso, o profissional, o político e assim por diante.

Se, por um lado, a coexistência irremovível propicia inúmeras vantagens, por outra parte, acarreta incontáveis dificuldades e divergências que devem ser solucionadas de acordo com algum sistema normativo, religioso, ético ou jurídico, entendendo-se que somente o último dispõe de sanção efetiva.

2. O conjunto de normas, predominantemente escritas ou preponderantemente costumeiras que regem determinada sociedade, constitui, “*lato sensu*”, o seu direito objetivo. Esse direito, que é a “*norma agendi*”, delimita a “*facultas agendi*” de cada membro da sociedade.

A faculdade de agir ou direito subjetivo, em decorrência da própria natureza humana, visando a maior auto-afirmação, sai, às vezes, do plano horizontal das liberdades e direitos iguais para erigir-se em competência ou “*potestas*”; então, a horizontalidade da relação jurídica é substituída pela verticalidade, que caracteriza o poder do homem sobre outros homens.

3. Forma-se, destarte, o conflito autoridade “versus” liberdade. Em cada grupo, o seu nascer e evolver têm características peculiares, que não se repetem nem se copiam. E o eterno problema da “polis” e da Política, sem solução única, mas com muitas propostas de soluções equivocadas, qual a de suprimir a autoridade, o que resultará em anarquia, isto é, ausência de governo, um dos elementos do Estado.

O certo é que o homem, somente na sociedade política, pode atingir a sua perfeição natural, e esta sociedade para subsistir necessita de uma condição de ordem, que é o poder.

A princípio difuso, ele se institucionaliza em um homem. A precariedade e transitoriedade do indivíduo fizeram surgir uma instituição, na qual o poder viesse a encarnar-se. Essa instituição é o Estado, isto é, “le pouvoir institutionnalisé”, a que se refere Burdeau (Traité, V. II, p. 229). O Estado é, por conseguinte, poder, e poder limitado, no caso do Estado-de direito.

4. Passando do “état gendarme” ao “welfare state”, hipertrofiou-se o Estado moderno, assumindo atribuições nunca antes imaginadas, independentemente da ideologia que o inspire.

Paralelamente, e em qualquer sistema de governo, agigantou-se o Poder Executivo, necessitando mais e mais de líderes competentes, seguros, audazes e honestos.

Considerando a velha fórmula de Montesquieu, segundo a qual “le pouvoir arrête le pouvoir”, publicistas e políticos vêm utilizando o sistema de freios e contrapesos (“checks and balances”), visando à contenção do poder, vale dizer, à interlimitação dos clássicos poderes do Estado.

Essa introdução tem por objetivo fundamentar as considerações sobre o tema, o qual não é novo, mas apresenta aspectos recentes, dignos de exame.

II. PODER EXECUTIVO

5. A teoria da separação dos poderes, sistematizada por Montesquieu em meados do século XVIII, continua ainda bem viva

em nossos dias.

Dos três poderes tradicionais, o que mais mudou foi certamente o Executivo. Mudou porque cresceu, e cresceu muito.

Antes, a sua função era residual, isto é, a que não tivesse a característica legislativa ou judiciária, pelo processo lógico de exclusão.

A propósito, convém lembrar o pensamento de Kelsen, para quem é relativa a antítese entre a "legis latio" e a "legis executio", não passando, por seu turno, a legislação e a jurisdição de diferentes etapas do processo de criação jurídica (Teoria General del Estado, parág. 33).

A verdade é que o Executivo e o Judiciário aplicam a lei, que se origina normalmente do Legislativo; o primeiro o faz em situação não contenciosa ("inter volentes"), e o segundo, diante do litígio instaurado ("inter nolentes").

6. Um dos grandes problemas da Ciência Política é certamente o relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, ambos hoje, na maioria dos casos, de origem popular e democrática. Daí decorrem o sistema parlamentarista e o sistema presidencialista de governo.

Parlamentarismo e Presidencialismo resultaram das condições históricas e singulares dos Estados em que nasceram; lá tiveram um evoluir também peculiar e, do mesmo modo, assumiram feições próprias nas sociedades políticas que os adotaram.

Tanto o sistema parlamentar, de origem britânica, quanto o sistema presidencial, de procedência norte-americana, vêm sofrendo atenuações, visando o primeiro à maior estabilidade política, evidentemente mais fácil de ser conseguida no segundo.

Encontramos, por exemplo, o Chanceler fortalecido na República Federal da Alemanha, enquanto o Presidente dos Estados Unidos da América se vê diante de um Congresso poderoso. A observação naturalmente se impõe, ante a dúvida que os constituintes não souberam superar.

7. A Constituição da República Federativa do Brasil,

promulgada em 5 de outubro de 1988, consagrou o sistema presidencialista de governo. Foi, como se sabe, uma opção difícil e demorada.

A Assembléia Nacional Constituinte, instalada em 1º de fevereiro de 1987, apresentou em 25 de junho o Projeto A, com a figura de um Primeiro-Ministro, que não agradou aos parlamentaristas, e um Presidente da República, que decepcionou os presidencialistas.

Muita luta se travou em torno do tema; e o presidencialismo só foi aprovado em 22 de março do ano seguinte, por 343 votos contra 213, tendo havido 3 abstenções. Os vencidos, entretanto, não se conformaram e, votando o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em sessão de 2 de junho de 1988, reacenderam a discussão, sem lograr bom êxito (cf. Paulo Bonavides e Paes de Andrade, História Constitucional do Brasil, página 464).

8. A Constituição não deu, infelizmente, solução cabal ao problema, pois de acordo com o artigo 2º do referido Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, “no dia 7 de setembro de 1993, o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País”. E permanece, pois, a inquietação dos políticos.

III -- PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE DA REPUBLICA

Presidente

9. O Poder Executivo, determina o art. 76, é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado. E o Executivo unipessoal, de caráter monista. O presidente acumula as atribuições de Chefe de Estado e as de Chefe de Governo, indicadas no art. 84.

A eleição presidencial exige maioria absoluta na primeira votação. Se esse “quorum” não for alcançado, deverá ocorrer o

segundo turno, no qual concorrerão os dois candidatos mais votados, considerando-se eleito aquele que obtiver maioria dos votos válidos. A eleição do Presidente importará a do Vice-presidente. Em ambas as hipóteses previstas, reforça-se o “coeficiente de legitimação da escolha”, na feliz expressão de San Tiago Dantas.

10. O Presidente da República deve ser necessariamente um líder, no sentido mais amplo e mais nobre da palavra, para conseguir o bom desempenho das funções diplomáticas, administrativas, legislativas, militares e até judiciárias, que lhe competem.

A Constituição, como decisão histórica fundamental, uma vez elaborada, passa a ser instrumento de governo; e o sucesso dependerá, em boa parte, da habilidade do operador.

E por isso mesmo que Wilson, examinando a figura do Presidente, afirmou que “o povo anseia por vê-lo resolver tanto uma questão política, quanto uma questão literária” (governo Constitucional dos Estados Unidos, pág. 62).

Ainda sobre a “leadership”, disse Mondale, que “as reformas institucionais podem ajudar a definir os limites da conduta presidencial, mas apenas o próprio Presidente será capaz de determinar a qualidade da conduta” (As Obrigações do Poder, pág. 185).

Vice-Presidente

11. A instituição da Vice-Presidência tem sido acerbamente criticada, tanto nos Estados Unidos quanto entre nós.

Conta-se, por exemplo, à maneira de anedota, a curta e triste história de dois irmãos. Um deles fugiu para o mar, e o outro foi eleito Vice-Presidente; nunca mais se ouviu falar de nenhum deles.

De acordo com o art. 79 da Constituição, o Vice-presidente substituirá o Presidente, no caso de impedimento, e a ele sucederá no caso de vaga. Exercerá, também, as atribuições que lhe venham a ser conferidas por lei complementar, e auxiliará o presidente, sempre que convocado para missões especiais.

Além disso, participa, como membro nato, do Conselho da República (art. 89, I) e do Conselho de Defesa Nacional (art. 91, I). Parece, pois, que o texto atual fortaleceu a Vice-Presidência.

IV. ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPUBLICA

Atribuições do presidente

12. O artigo 84 da Carta Magna enumera, entre outras, vinte e seis atribuições do presidente da República e, no inciso XXVII, determina que a ele compete ainda exercer as outras previstas na Constituição. Tais atribuições, ditas privativas, na verdade não o são. Privativa é a competência que somente determinado órgão pode exercer e o faz sozinho, sem participação ou interferência de nenhum outro; e, em alguns casos, o próprio texto constitucional prevê o referendo do Congresso Nacional, como no inciso VIII, relativo a tratados internacionais, e no inciso XIV, referente à nomeação de altas autoridades da República.

13. O Presidente nomeia e exonera livremente os Ministros de Estado (inc. I) e com eles exerce a direção superior da administração federal.

Na indicação do Ministério e nas eventuais substituições ministeriais, o primeiro mandatário submete-se, desde logo, à crítica dos partidos políticos e ao juízo da opinião pública sobre o seu discernimento, probidade, independência e liderança.

De política externa, são as relações com os Estados estrangeiros, hoje agrupados segundo ideologias conflitantes, o que constitui evidente desafio à sabedoria política de qualquer estadista. (incisos VII e VIII).

A decretação do estado de defesa e do estado de sítio, bem como da intervenção federal (incisos IX e X) dizem respeito à política interna e requerem notável sensibilidade pelo bem comum.

Os casos dos inc. IX configuram colapsos constitucionais, que

devem ser prudentemente tratados, e a hipótese do inc. X, apesar de excepcionalidade (art. 34), exige grande cautela, porque o processo interventivo representa indubitavelmente a maior restrição que ele pode impor à autonomia do Estado-Membro.

A participação do Presidente na imensa tarefa legislativa da União está prevista nos incisos III, IV, V e XXVI, do artigo 84.

Além da iniciativa comum ou concorrente indicada no art. 61, "caput", existe a iniciativa reservada ou privativa, prevista no parág. 1º. E, em casos excepcionais de relevância e urgência, cabe a edição de medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62 e seu parág. único.

O poder regulamentar (inc. IV) e o poder de veto (inc. V e art. 66 parág. 10) medem, respectivamente, a fidelidade à lei e o verdadeiro sentido do interesse público, conceito vago e controvertido.

Convém assinalar que o veto na atual Constituição é instituto debilitado, em decorrência da sua possível rejeição por maioria absoluta (art. 66, parág. 4º).

As atribuições de natureza orçamentária do inciso XXIII, art. 84, estão sujeitas ao permanente e vigoroso controle do Congresso Nacional (artigos 71, IV, e 166, parág. 1º, por exemplo).

Responsabilidade do Presidente

14. Ao contrário do que ocorre no Parlamentarismo, o Executivo presidencial não depende da confiança do legislativo para governar, mas é igualmente um poder sob a lei, no quadro do Estado de Direito.

O Presidente sujeita-se à legislação penal, nos crimes comuns, e à lei Maior, nos crimes de responsabilidade indicados no art. 85. São os atos que atentam contra a Constituição Federal e, especialmente, contra a existência da União; o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos poderes constitucionais das unidades da Federação; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do País; a probidade na

administração; a lei orçamentária; o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

15. A lei especial a que se refere o parágrafo único do citado artigo 85 ainda é a lei nº 1079, de 10 de abril de 1950 (cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Curso, p. 143). Ela enumera, no seu art. 4º, incisos idênticos aos do art. 85 do texto constitucional.

Trata-se de temática intimamente ligada ao Direito Penal e ao Direito Processual Penal, em cujos institutos o intérprete deverá buscar indispensáveis subsídios.

A enumeração legal tem mais de cinquenta figuras delituosas, classificadas em oito artigos (art. 5º e seguintes).

Em muitos casos são omissões, mas prevalecem os atos ou cometimentos, como é natural.

16. A atual Constituição mantém, pois, o instituto do "impeachment", que, oriundo do Direito inglês, sofreu adaptações nos Estados Unidos e em outros sistemas presidencialistas. Destina-se a arrear, do cargo ou função, determinada autoridade que tenha praticado crime de responsabilidade.

Apesar das críticas que se fazem à sua eficácia, ele está presente nas constituições presidencialistas e não deixa de intimidar os maus governantes, como ocorreu no famoso caso Watergate, em que o Presidente Nixon foi levado a renunciar ao cargo em 1974, após duras provações políticas.

O processo de responsabilidade do Presidente está previsto no art. 86 da Constituição.

V. MINISTROS DE ESTADO

17. São auxiliares do Presidente da República, por ele livremente nomeados e demitidos. Exercem cargo de elevada confiança, naturalmente recíproca. Por evidente questão de lealdade, deve o Ministro pedir exoneração, quando ixar de confiar no Presidente; mas isso nem sempre acontece.

Pontes de Miranda entende que os Ministros de Estado “podem fazer muito mal, por si mesmos, sem poderem, por si mesmos, fazer muito bem” (Comentários, tomo III, pág. 370).

Entre as atribuições a eles conferidas, figura a de referendar os atos e decretos presidenciais, os quais, não referendados, consideram-se incompletos e assim incapazes de entrar no mundo jurídico, conforme a opinião de citado constitucionalista.

Aos Ministros poderão ser delegadas, pelo Presidente, algumas atribuições (art. 84, Parágrafo único). A eles também é facultado comparecer a órgãos do Congresso, para exposição de assuntos relevantes.

Uma nota parlamentarista merece realce: é a possibilidade de convocação que, não atendida, importa em crime de responsabilidade (art. 50).

VI. ORGÃOS DE CONSULTA

18. A Constituição criou dois órgãos de consulta do Presidente, a saber, o Conselho de República e o Conselho de Defesa Nacional. Deles cogitam os arts. 89 e 91.

Consultar órgãos técnicos e políticos, antes de grandes decisões, parece atitude saudável na arte de governar. Não diminui a liderança presidencial, que, ao contrário, pode sair engrandecida.

Oráculos, “éminences grises”, conselheiros e gurus sempre existiram e vão existir. O homem, por mais sábio que seja, tem muitas vezes invencível necessidade de aconselhar-se. Assim sendo, a institucionalização desses órgãos de Consulta pode dar bons resultados.

Nas questões mais relevantes, como soberania, guerra e paz, estado de defesa e estado de sítio, intervenção federal e estabilidade das instituições democráticas, deve o presidente ouvir os conselhos criados, de acordo com o disposto nos artigos referidos. É bom para o governante e para os governados, embora se possa discutir hipótese do art. 34 (intervenção).

19. Diante do exposto, pode afirmar-se que a Assembléia Nacional Constituinte custou muito a definir o sistema de governo.

Finalmente fez a opção pelo presidencialismo, mas fortaleceu o Legislativo, debilitando o Executivo.

Reduziu-se a competência legisferante do presidente da República, na matéria reservada e no campo das medidas legais urgentes ou de interesse público relevante; também o poder de veto sofreu sensível atenuação.

Evidentemente, essas perdas afetam a liderança presidencial, muito importante para o sistema, sujeito a ser mudado, no plebiscito previsto para 7 de setembro de 1993. Tal situação pode gerar inquietação política e crise de governabilidade.

* * *

BIBLIOGRAFIA

- ANTUNES, J. Pinto. *Da Limitação dos Poderes*. São Paulo: "Rev. dos Tribunais", 1950.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. "Regimes Políticos". São Paulo: Resenha Universitária, 1977.
- BASTOS, Celso Ribeiro. "Curso de Direito Constitucional". São Paulo: Saraiva, 1989.
- BONAVIDES, Paulo e PAES DE ANDRADE. "História Constitucional" do Brasil. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.
- BURDEAU, Georges. "Traité de Science Politique". Paris: Libr. Générale de Droit et de Jurisprudence, 1949.
- CAETANO, Marcelo. "Direito Constitucional". Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- CARVALHO, Orlando M. "O Mecanismo do Governo Britânico". Belo Horizonte: Amigos do Livro, 1943.
- COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES. "Le Principe de la Légalité dans une Société Libre". Genève, 1959.

- DJORDEJEVIC, J. et alii. *O Papel do Executivo no Estado Moderno*. "Revista Brasileira de Estudos Políticos", Belo Horizonte, 1959.
- DUVERGER, Maurice. "Les Régimes Politiques". Paris: Presses Universitaires de France, 1951.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. "Comentários à Constituição Brasileira", São Paulo: Saraiva, 1983.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. "Curso de Direito Constitucional". São Paulo: Saraiva, 1989.
- FINER, Samuel E. "Governo Comparado". Trad. de Sérgio Duarte. Brasília: Univ. de Brasília, 1981.
- GETTELL, Raymond G. "Political Science". Boston: Ginn and Company, 1949.
- HORTA, Raul Machado. *Tendências Atuais dos Regimes de Governo*. "Rev. Brasileira de Estudos Políticos". Belo Horizonte: Impr. UFMG, 66: 137-160, 1988.
- KELSEN, Hans. "Teoria General del Estado". Trad. Legaz Lacambra. México: Nacional, 1951.
- MONDALE, Walter F. "As Obrigações do Poder". Trad. de Ronaldo Sérgio de Biasi, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1977.
- MONTESQUIEU. "De l'esprit des lois". Paris: Garnier Frères, 1949.
- PACHECO, Cláudio. "Tratado das Constituições Brasileiras". Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 14 vols., 1958-1965.
- PONTES DE MIRANDA, F. C. "Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1", de 1969. Rio de Janeiro, Forense, 1987.
- SANTI ROMANO. "Principii di Diritto Costituzionale Generale". Milano: Giuffrè Edit., 1947.
- SCHWARTZ, Bernard. "Direito Constitucional Americano". Trad. de Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, 1966.
- WILSON, Woodrow. "Governo Constitucional dos Estados Unidos". Trad. de Jaci Monteiro. São Paulo: IBRASA, 1963.
- YOUNG, James T. "The New American Government and its Work". New York: Macmillan Company, 1947.
- ZIPPELIUS, Reinhold. "Teoria Geral do Estado". Trad. A. Cabral de Moncada, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.

SENADO FEDERAL. "Constituição do Brasil e Constituições Estrangeiras". Brasília, 1987.

SENADO FEDERAL. "Constituições do Brasil". Brasília, 1988.

Constituição da República Federativa do Brasil. Ed. fac.-similada. São Paulo: Ltr, 1988.

ENCYCLOPAEDIA OF THE SOCIAL SCIENCES. New York: The Macmillan Company, 1951.

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS POLITICOS. Belo Horizonte: UFMG.

REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Belo Horizonte.

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA. Brasília: Senado Federal.