

ATUAÇÃO DO PODER EXECUTIVO NA

REPÚBLICA PRESIDENCIALISTA

POSIÇÃO BRASILEIRA

FORMA DE CIÊNCIAS E CULTURA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
V CURSO DE PROBLEMAS BRASILEIROS

Atuação do Poder Executivo na República Presidencialista
Posição Brasileira

LUIZ MIZUEL DA COSTA CARVALHO DUQUE

Sumário

- 1 - Introdução
- 2 - Histórico do Presidencialismo
 - 2.1. Criação
 - 2.2. Evolução
- 3 - Presidencialismo no Brasil
- 4 - Preeminência do Executivo, sobre os outros Poderes
- 5 - Conclusão

I

O poder executivo não pode ser estudado isoladamente pois faz parte de um Todo uno e indivisível: O Poder da Soberania do Estado

A unidade do poder estatal encerra três órgãos que manifestam sua vontade, cada qual dentro de sua esfera de ação. Podemos dizer que cada ato de governo manifestado por um dos Três órgãos representa uma revelação completa do poder. A divisão é formal, não substancial. O poder é um só: o que se triparte em órgãos distintos, é o seu exercício.

O poder executivo é um dos órgãos deste poder, sendo os outros dois, o poder legislativo e o poder judiciário.

Aristóteles teria sido o primeiro a vislumbrar no funcionamento estatal, três tipos de atos:

deliberações sobre assunto do interesse comum, organização de cargos e magistraturas e atos judiciais.

Tem valor relativo esta descoberta de Aristóteles, pois não influenciou a vida política durante pelo menos, no mínimo, o milênio seguinte da vida da sociedade. Durante este espaço de tempo dominou sem contestação, a vontade do monarca que englobava em si mesmo as três funções estatais, que no máximo, por ordem prática era, às vezes, delegada a postos.

A teoria de Aristóteles voltou a ser estudada nos séculos XVII e XVIII.

John Locke a quem se deve a primeira sistematização doutrinária da separação de poderes, baseado no Estado Inglês de seu tempo, apontou a existência de quatro funções -

fundamentais, exercidas por dois órgãos de poder.

"A função legislativa caberia ao parlamento. A função executiva, exercida pelo rei, comportava um desdobramento, chamando-se função federativa quando se tratasse do poder de guerra e de paz, de ligas e alianças, e de todas as questões - que devessem ser tratadas fora do Estado. A quarta função, também exercida pelo rei, era a prerrogativa, conceituada como "o poder de fazer o bem público sem se subordinar a regras" (Dallari, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado, São Paulo, Saraiva, 1972, 189 p).

Foi a obra "l'Esprit des Lois" de Montesquieu que deu a formulação mais acabada e perfeita juridicamente da separação de poderes. A divisão e distribuição clássica são incontestavelmente de Montesquieu, que as estabeleceu como funções legislativas, administrativas (ou executivas) e jurisdicional.

Para Montesquieu "os órgãos que dispõem de forma genérica e abstrata, que legislam enfim, não podem segundo ele, ser os mesmos que executem, assim como nenhum destes pode ser encarregado de decidir controvérsias. Há que existir um órgão (Usualmente chamado Poder) incumbido do desempenho de cada uma dessas funções, da mesma forma que entre eles não poderá ocorrer qualquer vínculo de subordinação. Um não deve receber ordens do outro, mas cingir-se ao exercício da função que lhe empresta o nome". (Bastos, Celso Ribeiro - Elementos de Direito Constitucional, São Paulo Saraiva EDUC, 1975-97 p.)

Dada a explicação necessária sobre o que se entende por separação de poderes e tendo em vista que por ser a sobe

rania do Estado a fonte do poder, e ser una e indivisível, não cabe falar de divisão de poderes e sim em distribuição do seu exercício por órgãos distintos, cada um exercendo suas funções sem interferência de outros.

II

O presidencialismo nasceu na convenção de Filadelfia, produto da racionalização e da consciência de uma assembléia constituinte reunida para estabelecer a constituição dos Estados Unidos da América. Não teve fundamento teórico e nem foi consequência de lenta evolução histórica..

"Juridicamente, o presidencialismo se caracteriza em primeiro lugar por ser um regime de separação de poderes. Ou seja a sua base está a lição de Montesquieu que distingue três funções no Estado e as atribue a órgãos independentes, que as exercem com exclusividade relativa, aliás.

Caracteriza-se em segundo lugar, por conferir a chefia do Estado e a do Governo (do "executivo) a um órgão unipessoal, a Presidência da República. De fato, os chefes dos grandes departamentos da administração são meros auxiliares do Presidente, que os escolhe segundo entender e os demite quando quizer.

Em terceiro lugar, a independência recíproca do Executivo e do Legislativo é rigorosamente assegurada. Nem a reunião do Legislativo pressupõe necessariamente convocação do chefe do Estado, como sucedia nas monarquias, nem pode ele pôr fim, por qualquer razão, ao mandato dos parlamentares, dissolvendo a Câmara e convocando novas eleições, nem a Câmara destituir o Presidente que não contar com a sua confiança, só po

dendo fazer com sanção de um crime. Nem, em regra, é a Camara que o elege". (Ferreira Filho, Manoel Gonçalves - Curso de Direito Constitucional 4 ed. revista e ampliada. São Paulo Saraiva, 120 p.).

A separação de poderes no sistema presidencialista , presuppõe a independência e preconiza a harmonia entre os poderes. Assim dispõe o art. 6º da Emenda Constitucional nº 1 - (Constituição da República Federativa do Brasil).

"São poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

Quanto à independência não há o que objetar, o problema é conseguir-se a harmonia entre eles.

Procurando encontrar essa harmonia, o presidencialismo vem sofrendo uma evolução constante no sentido de atenuar a rigidez do sistema de separação de poderes. Para tanto, tem-se procurado dar maior competência funcional aos Ministros de Estado; escolher os Ministros, preferentemente entre os congressistas sem que percam o mandato; o comparecimento dos Ministros ao Congresso, para solicitarem providências legislativas ou prestarem esclarecimentos sobre os atos do governo; a instituição de comissões parlamentares de inquérito, como instrumento de ação fiscalizadora do legislativo sobre os órgãos governamentais. (Sahid Maluf in Teoria Geral do Estado- 8ª ed. Sugestões Literárias - São Paulo- 1974 263 p.) assinalando a progressão do presidencialismo no sentido de atenuar a rigidez do sistema, obedecendo primeiramente, aos imperativos das novas realidades sociais, e depois aos ditames do evolucionismo racionalista, destaca quatro variações do sistema presidencialista.

1)- presidencialismo puro, com divisão radical dos poderes;

- 2) - presidencialismo atenuado, que admite o comparecimento - dos Ministros perante as camaras legislativas;
- 3)- presidencialismo temperado, que admite a fiscalização efetiva do poder legislativo sôbre o executivo, inclusive o voto de censura, embora sem a consequência da demissão - forçada;
- 4)- presidencialismo eclético, com os Ministros livremente no meados pelo Presidente da República, mas dependentes da confiança do Congresso.

Percebe-se que há uma tendência de aproximação ao sistema parlamentarista de governo.

III

O Presidencialismo no Brasil foi calcado à imagem - dos Estados Unidos da América do Norte. A primeira Constituição da República, copiou a fórmula rígida de separação de poderes.

Somente a Constituição de 1946, adotou o que chamou - Sahid Maluf de presidencialismo atenuado, facultando o comparecimento dos Ministros às Casas do Congresso e as suas comissões para solicitarem providências legislativas, exporem os pontos de vistas do executivo, ou prestarem esclarecimentos - sôbre atos do governo. Foi além, tornando obrigatória sua - presença se solicitada pelo legislativo, sob pena de responsabilidade. Adotou as Comissões de inquérito, pelas quais o Congresso fiscaliza não só os atos do executivo, mas também do - judiciário. A Constituição de 1967, bem como a Emenda de 1969 mantiveram o dispositivo.

IV

Apesar de todas as cautelas adotadas para preservar a

harmonia entre os poderes, o que se observa hoje em todos os Estados que adotam o sistema presidencialista é uma nítida superioridade do executivo sobre os demais.

Vejamos a opinião de alguns autores sobre o assunto:

16- O Poder Executivo porque se sobreleva aos demais. O Poder Executivo sobreleva-se aos demais, quer pelas suas atribuições, quer pela sua constituição. Quanto à sua constituição é uno, de ordinário. Só excepcionalmente é constituído - em sistema colegiado. Mesmo no sistema colegiado, o presidente "pro tempore" do colégio toma o aspecto preponderante. Na realidade, o Poder Executivo é o Governo.

O Governo é a deliberação em execução. Não simplesmente no âmbito normativo. O Poder Legislativo e o Poder Judiciário são essencialmente normativos, um nos aspectos gerais, ou tro nos aspectos particulares.

Fala-se sempre no Governo forte. O Governo forte é o Executivo, mesmo na forma atual de sua organização. Com a evolução acentuada da intervenção do Estado no domínio econômico, com a socialização dos serviços públicos, com a necessidade da planificação da ação governamental, não há como se fugir às atribuições amplas do Poder Executivo. Não se trata da concessão de poderes ditatoriais. Trata-se de verdadeiro negociador dos casos do Governo. É isso que faz o Poder Executivo se sobrelevar aos demais. Suas funções políticas, legislativas, regulamentares, administrativas, representativas, no país, colocam-no na situação ímpar em que está naturalmente colocado.

O Poder Executivo é uma organização estabelecida para governar. O chefe dessa organização é o Poder Executivo.

Esse fato constitui o primado do Poder Executivo. Dá impulsão à vida pública, toma iniciativas, prepara as leis ,

nomeia, demite, castiga, age dentro da vida pública do país - com a maior amplitude. Tudo é feito pelo Chefe do Governo.

Não se trata da racionalização do Poder Executivo. Trata-se da colocação normal desse Poder nas Constituições.

Ao invés de procurarmos caracteres diversos para a definição do Poder Executivo poderemos dizer que o Poder Executivo é o chefe do Governo, com as limitações constitucionais-pertencentes aos outros dois Poderes, o Legislativo e o Judiciário. (Oliveira Filho, Joao- Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro- Poder Executivo- Rio de Janeiro, Borsoi, VXXXVII, 226, 227p.)

O regime presidencial tem sido preferido nos lugares e nas épocas em que se deseja o fortalecimento do poder executivo, sem quebra da separação formal dos poderes. A seu favor argumenta-se com a rapidez com que as decisões podem ser tomadas e postas em prática. Além disso, cabendo ao Presidente da República decidir sozinho, sem responsabilidade política perante o parlamento, existe unidade de comando, o que permite um aproveitamento mais adequado das possibilidades do Estado, sem a necessidade de transigência e adaptações que deformam qualquer diretriz política. Por último, alega-se que o presidencialismo assegura maior energia nas decisões, pois sendo o responsável pela política e tendo os meios para aplicá-la, o Presidente da República, naturalmente interessado no êxito de sua política, tudo fará para que o Estado atue com o máximo de suas possibilidades. E essas três características, a rapidez no decidir e no concretizar as decisões, a unidade de comando, e a energia na utilização dos recursos do Estado, tudo isso é considerado altamente vantajoso numa época em que se procura aumentar a eficiência do Estado, não enfraquecê-lo.

O principal argumento que se usa contra o presidencialismo é que ele constitui, na realidade, uma ditadura a prazo fixo. Eleito por um tempo certo e sem responsabilidade política efetiva, o Presidente da República pode agir francamente - contra a vontade do povo ou do Congresso sem que haja meios - normais para afasta-lo da presidência (Dallari, Dalmo de A - breu- Elementos de Teoria Geral do Estado, São Paulo, Saraiva 1972, 213 p.)

Outros autores seguem a mesma linha de opiniao sôbre o assunto. Bastam estes dois para se ter uma noção do problema.

Veja-se as inumeras prerrogativas dadas pela atual - Constituição Brasileira, ao poder executivo, que torna efetiva esta preeminência sôbre os outros poderes.

O art. 73 estabelece que o poder executivo é exercídô pelo Presidente da República auxiliado pelos Ministros de Estado, portanto confirma a unidade do poder executivo. Os - Ministros são simples auxiliares deste.

O Presidente da República entre as suas competências privativas (art. 81) tem o poder de iniciar o processo legislativo nas formas e nos casos previstos nesta Constituição - (item II, art. 81).

Isto nos remete ao art. 47, que diz: A Constituição-poderá ser emendada mediante proposta: II do Presidente da República. Ao art. 51: O Prêsidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sôbre qualquer matéria, os quais, se o solicitar, serão apreciados dentro de quarenta e cinco dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados e igual prazo no Senado Federal. Esta imposição leva o Congresso a apreciar o projeto às carreiras. Mas

não para aí pois esse prazo pode ser solicitado mesmo que o projeto já esteja em trâmite, seja qual for a fase do andamento (§ 1º art. 51) levando mais longe ainda sua pressa em ver aprovada suas reivindicações pode o executivo, se julgar urgente o projeto, solicitar sua apreciação pelo Congresso no prazo de quarenta dias (§ 2º art. 51). Aquí temos imposição-draconiana ao legislativo, que se não for atendida, será o projeto aprovado sem seu pronunciamento (§ 3º art. 51). O §§ 4º e 5º deste art. também tratam de prazos, o primeiro para a apreciação pela Câmara das emendas do Senado ao projeto, que é de dez dias e o segundo que o prazo do § 1º deste art. não corre nos períodos de recesso do Congresso.

O art. 52 dá ao Presidente da República competência para receber delegação para elaborar lei, que se consubstancia no art. 54 a dizer: A delegação ao Presidente da República terá forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos do seu exercício. Neste caso o Congresso pelo menos tem o direito de estipular expressamente o que vai delegar. O parágrafo único deste artigo deixa a critério do Congresso estipular na resolução de delegação ao Presidente da República se o projeto elaborado deve ser apreciado por ele, mas nesse caso terá de ser em votação única e vedada qualquer emenda, isto enseja aceitar ou rejeitar. Estabelece no art. 55 as condições em que o Presidente da República pode legislar através de decretos-leis, dizendo em casos de urgência ou de interesse público. Indubitavelmente é uma abertura das maiores pois o interesse ou a urgência fica a critério do chefe do executivo. Bem verdade que só em três casos case esta abertura: - I segurança nacional; II - finanças públicas, inclusive normas tributárias; e III cria-

ção de cargos públicos e fixação de vencimentos. Estabelece - ainda, no § 1º a vigência que é imediata após a publicação, e a forma de verificação pelo Congresso, que não poderá emendá-los, só cabe a aprovação ou a rejeição e não o fazendo no prazo de sessenta dias são considerados aprovados. Se por acaso forem rejeitados, os atos praticados em sua vigência, não implicarão em nulidade (§ 2º art. 55).

Tem o Presidente da República prerrogativas exclusivas de iniciativa das leis que: (art. 57):

- I- disponham sobre matéria financeira;
- II- Criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem - vencimentos ou a despesa pública;
- III- fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas;
- IV- disponham sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal bem como sobre organização judiciária, administrativa e matéria tributária dos territórios;
- V - disponham sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
- VI- concedam anistia relativa a crimes políticos, ouvido o Conselho de Segurança Nacional.

O parágrafo único deste artigo veda ao legislativo aumentar as despesas previstas nos projetos da exclusiva competência do Presidente da República.

Cabe ao Presidente da República praticar os atos integrativos da lei: sancionar, promulgar e publicar, como também,

mente:

- I - a existência da União;
- II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados;
- III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV - a segurança interna do País;
- V - a probidade na administração;
- VI - a lei orçamentária; e
- VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único- Esses crimes serão definidos em lei, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Comenta-se apenas o que diz a Constituição sem entrar em considerações sobre o que dispõe o Ato Institucional nº 5, que face às contingências atuais estabelece possibilidade de se praticar atos agressivos às disposições contidas no artigo supra mencionado sem que o chefe do executivo incorra em crime de responsabilidade.

Mesmo incorrendo em dispositivo contido no art. 82, o Presidente da República tem privilégios pois o processo de "impeachment" tem o seguinte mecanismo - a acusação é feita - pela Câmara dos Deputados; se procedente será julgado pelo Senado, se crime de responsabilidade, e pelo Supremo Tribunal Federal, se crime comum (art. 83). Ao ser declarada procedente a acusação, o Presidente fica suspenso de suas funções (§ 1º do art. 83). O prazo para a conclusão do julgamento é de sessenta dias. Se decorridos sem conclusão, o processo será arquivado (§ 2º do art. 83).

Rui Barbosa escreveu em 1913, depois do arquivamento de uma denúncia contra certo Presidente da República:

"Daí por diante ninguém mais enxerga na responsabilidade presidencial senão um tigre de palha. Não é sequer um canhão de museu, que se pudesse recorrer entre as antiguidades históricas, à secção arqueológica de uma armaria. É apenas um monstro de pagode, um grifo oriental - medonho na carranca e nas garras imóveis. A mitologia republicana compõem-se desses monstros, dominados lá de cima, pelo colosso da imbecilidade que se entona sobre as quatro patas de sua força. Assim acabaram de montar o culto da violência, da imprudência e da inépcia. É uma confraria de irresponsáveis governando pela sua irresponsabilidade uma nação insensível. As vantagens desse privilégio exploram-se em comum, num sistema de mutualidade, cujas regras toleram ao chefe do poder executivo todos os crimes, a troco de sua proteção a todos os abusos dos seus servos" (Maluf Sahid- Teoria Geral do Estado - São Paulo, Sugestões Literárias 8ª ed. 1974- 262p.)

Cheio de razão está Rui, pois, não houve caso de aplicação do instituto do "impeachment" em qualquer Estado que pratique o sistema presidencialista. Geralmente no presidencialismo a composição do legislativo reflete, quase sempre, uma tendência política que também envolve o executivo, o que faz o Presidente da República ter maioria no Congresso, tornando difícil a aplicação do instituto do "impeachment".

Outro dispositivo constitucional dá ao Presidente da República a competência de decretar o estado de sítio (art. - 155), estipulando os casos expressamente. Pode neste caso suspender as imunidades parlamentares (parágrafo único do art. - 157).

Cabe, ainda, a intervenção da União em Estados regulada pelo art. 11 da Lei Magna a dispôr:

"Compete ao Presidente da República decretar intervenção"

e expressa os casos de intervenção, cabendo esclarecer que o art. 3º do Ato Institucional nº 5 de 1958, possibilita a intervenção em Estados e Municípios sem as limitações constitucionais.

Verifica-se então, que a Constituição dá ao poder executivo uma enorme soma de poderes e entre eles alguns que são do legislativo.

V

É portanto, sem contestação, a superioridade do poder executivo, sobre os outros poderes. Isto ficou claro durante o curso depois de ilustres Professôres, como Francisco de Souza Brasil, Oscar Dias Corrêa e Diogo Lordello de Mello, confirmarem em suas palestras a ocorrência desta supremacia do executivo sobre os demais poderes. Não se pode deixar de apontar que, na conferência o Professôr Oscar Dias - Corrêa, tratou precisamente deste assunto, só que visto do ponto de vista do legislativo, mas deixando evidenciado a ocorrência da supremacia do executivo no sistema presidencialista atual. Disse inclusive que não existe "nova função do legislativo", o título da conferência, mas, sim que era preciso revitalizar o legislativo para que ele pudesse voltar a ter o papel que lhe cabe no conceito dos poderes.

O que é mais interessante neste problema, é que apesar de se criarem medidas para atenuar os atritos entre os poderes, com a adoção de medidas fiscalizadoras dos atos de governo, maiores são as atribuições dadas ao poder execu-

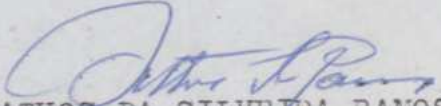
tivo através dos dispositivos constitucionais, proporcionando a supremacia deste poder, em nome da dinâmica estatal. Rapidez no decidir e no concretizar as decisões, energia na utilização dos recursos do estado, para que este atenda as exigências da sociedade.

Não se pode entretanto impedir que, em alguns casos, com esta estrutura, o Presidente da República haja contra a vontade do povo ou do Congresso, durante o seu mandato, pois não se tem meios normais no sistema para afastá-lo da presidência.

ATUAÇÃO DO PODER EXECUTIVO
NA REPÚBLICA PRESIDENCIALISTA
POSIÇÃO BRASILEIRA

Visto e permitida a impressão

Rio de Janeiro, *fevereiro de 1985*


ATHOS DA SILVEIRA RAMOS
Coordenador