

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 33 • nº 130

abril/junho – 1996

Editor:

João Batista Soares de Sousa, Diretor

O Presidente da República no sistema presidencialista brasileiro

IRIS ELIETE TEIXEIRA NEVES DE PINHO TAVARES

“Y junto a todas estas magistraturas está la suprema sobre todas, que muchas veces tiene en su mano la decisión final o la implantación de una medida, u ocupa la presidencia de la multitud, donde tiene la sabiduría el pueblo, porque tiene que haber algo que concentre la soberanía del regimen”.

ARISTÓTELES, A *POLÍTICA*, LIVRO VIII, 1322 B.

As atividades pelas quais o governo de um Estado se manifesta são exercidas, segundo a teoria germânica, com Laband e Jellinek, por instituições que se denominam órgãos. Duguit¹, analisando a teoria francesa dos órgãos do estado, parte do princípio de que o órgão verdadeiro, que ele chama de “l’organe direct suprême”, é um corpo que compreende “todos os indivíduos capazes de exprimir conscientemente a sua vontade”, o qual não é, “na verdade, um órgão do Estado; não é nem mesmo um órgão da nação – é a nação enquanto expressão de sua vontade; é o intérprete direto da vontade soberana da nação” (p. 557).

A forma que se encontra para se fazer interpretada a vontade soberana da nação numa sociedade complexa e democrática tem por base a teoria da representação. Num Estado democrático de direito, para a preservação das garantias dos direitos dos indivíduos, acrescenta-se ao processo político-jurídico o fundamento da teoria da separação dos poderes, advinda de Locke e de Montesquieu, a qual prevê que o governo de um Estado se faça por mãos distintas, de tal forma que se evite o mando

Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho Tavares é Mestre e Doutora em Direito Constitucional, Professora Adjunta da UFMG.

¹ DUGUIT, Léon. *Traité de droit constitutionnel*. Paris : Fontemoing, 1928. T. 2, p. 556.

de um só, através de um sistema de equilíbrio de forças para que o poder detenha a si próprio, impondo limites mútuos a seus detentores. O sistema complexo político-jurídico se esquematiza para, através de um processo representativo-eleitoral, instituir uma Assembléia Constituinte que expressa a vontade popular e elabora uma constituição na qual se estruturam os órgãos que exercem o governo. Nesse contexto, estão, de um lado, os representantes da vontade da nação – o Poder Legislativo – e, de outro, os agentes que executam essa vontade – os Poderes Executivo e Judiciário.

O Poder Executivo da União – no caso do Brasil – é exercido pelo órgão Presidência da República, cujo agente, o Presidente da República, é o chefe do Estado e de Governo: Constituição brasileira, art. 76, *verbis*: “O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado”.

É comum empregarem-se associadamente as expressões Presidente da República e Poder Executivo. A própria Constituição Federal utiliza, em algumas situações, uma linguagem que engloba os dois conceitos. Exemplos se encontram no texto constitucional. O Conselho da República é órgão superior de consulta do Presidente da República (art. 89). O § 1º do art. 90 autoriza o Presidente da República a convocar Ministro de Estado para participar da reunião do Conselho quando constar da pauta questão relacionada ao respectivo Ministério – idéia que amplia a assessoria solicitada pelo Presidente aos seus auxiliares no exercício de chefia do Poder Executivo. Em sentido inverso, mas com a mesma intenção, o art. 131 estabelece a atribuição da Advocacia-Geral da União quando lhe cabem as atividades de “consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo”, o que, é claro, inclui o Presidente da República *uti singuli*. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado. A Presidência da República é exercida pelo Presidente. O Presidente da República é sempre o chefe do Executivo, e é daí que advêm as deferências, obrigações e proibições que lhe são impostas ou devidas.

A figura do Presidente da República surgiu com a criação dos Estados Unidos da América. Quando se reuniram em Filadélfia, os autores dos artigos da Confederação, segundo os historiadores americanos², tinham em mente um

sistema de governo extremamente simples, com poderes de proporções tão pequenas que não seria necessário um executivo fora do Congresso e suas comissões. Mas a experiência mostrou logo que um chefe de Executivo nacional era tão necessário quanto os dos governos estaduais, e, quando a convenção de Filadélfia reconstruiu o sistema federal, os principais planos apresentados, embora variando em muitos aspectos, concordaram em considerar um braço executivo distinto. Várias questões foram levantadas.

Uma delas, objeto de vários debates, discutida com grandes dificuldades, foi a decisão a favor de um executivo único ou plural. Alguns dos Estados conviviam já com um único governador, o que trazia as vantagens de unidade, força e concentração de responsabilidade. Ao mesmo tempo, o medo de um executivo tirânico e de tendências monárquicas fez pensar na prescrição de um termo fixo para o governo, na definição dos poderes e na possibilidade de remoção do indicado pelo processo do *impeachment*.

“Se o executivo se tivesse tornado, como alguns membros queriam, somente uma agência para levar a efeito a vontade dos legisladores, a forma plural teria levado a uma forma de governo parlamentar ou de gabinete, à moda inglesa”³.

Tendo optado pela solução não-parlamentarista, os convencionais mostraram tendência para um executivo único que pudesse equilibrar as deficiências de um governo legislativo.

“Os excessos e deficiências do governo legislativo levaram o povo a considerar as instituições executivas que tinha rejeitado antes e a criar um chefe executivo com autoridade adequada para o trabalho”⁴.

Decidiu-se que o Executivo seria um ramo do governo, retirando sua autoridade do povo, e encarregado de muitas tarefas, ao lado de um congresso forte, e cujo poder e responsabilidade estariam postos nas mãos de um único homem.

O título a ser dado ao chefe do Executivo seria o de Presidente. O professor Orlando Carvalho ensina que, ingleses por formação e tradição, os americanos, concebendo um novo

³ *Ibid.*, p. 198.

⁴ CRONIN, Thomas E. *The origin of the American Presidency*. in : THIS Constitution for the USA a Bicentennial Chronicle, 12, 1986.

² OGG, Frederic A. *Introduction to american government*. Colaboração de P. Orman Ray. 2. ed. rev. New York : Century, 1925.

tipo de governante, relegando os privilégios e introduzindo a imagem do Presidente, tinham, mesmo assim, um verdadeiro respeito pela figura do rei e transplantaram, conscientemente ou não, a personificação poderosa do rei para o presidente. Informa terem acontecido discussões sobre a forma pela qual se deveria tratar o Presidente – *His Majesty, the President*, ou, simplesmente, *Mr. President*, tendo sido, evidentemente, adotada a última opção⁵.

Outra questão surgida, que considerava a um tempo a abolição de privilégios e o caráter democrático do novo sistema, foi a do tempo do exercício do mandato. Relegado o sistema monárquico, se a França fundamentou sua democracia na liberdade, os Estados Unidos da América, como o notou Tocqueville, fizeram-no na igualdade. Abolidos os privilégios, a escolha do chefe do Executivo se faria por eleição e por tempo limitado. A primeira discussão resultou na determinação de um período de sete anos de mandato, não se permitindo a reeleição. Discussões posteriores levaram à conclusão de que o Presidente não seria escolhido pelo Congresso, mas por um corpo de delegados, e assim surgiu a possibilidade da reeleição. Ogg e Ray⁶ informam que, ao longo do tempo, a tradição fixou, praticamente, o limite de dois mandatos.

Nos Estados Unidos é tão importante a figura do Presidente como chefe do Executivo que ele se torna inviolável. Não pode ser preso *for any offense, not even murder*; nenhuma corte tem jurisdição sobre ele e de nenhuma forma pode ser restringida sua liberdade. Só pelo processo do *impeachment* pode ser removido e só depois disso lhe pode ser imputado um processo judicial.

A escolha do Presidente é um processo

⁵ Hamilton escreveu no Federalista: (HAMILTON, e JAY. *The Federalist*. Washington : Edward Earl, 1938, p. 322) “The writers against the Constitution... calculating upon the aversion of the people to monarchy, they have endeavored to enlist all their jealousies and misapprehensions in opposition to the intended President of United States... He has been decorated with attributes superior in dignity and splendor of those of the king of Great Britain. He has been shown to us with his diadem sparking on his brow and the imperial purple flowing in in his train”...

⁶ OGG, op. cit., p. 199. Alguns presidentes americanos pretenderam ou chegaram a ser indicados para um 3º mandato, mas não o lograram por motivos vários.

complexo (CONSTITUTION OF USA, section 2, art. 2.). Woodrow Wilson⁷ afirma que a maneira americana de escolher os presidentes é um exemplo marcante da observação de que o povo americano “emenda a Constituição na prática sem emendá-la constitucionalmente”. (*La manière légale de changer la Constitution est si lente et si pénible que nous sommes contraints d’adopter une série de fictions commodes qui nous permettent de conserver les formes sans obéir labourieusement à l’esprit de la Constitution, qui s’élargira à mesure que la nation grandira*).

A eleição pelo Congresso seria a mais aceita, especialmente por aqueles que consideravam o Presidente um mero agente de execução das leis, com preponderância do Legislativo. Vingava, entretanto, a idéia de que deveria haver um equilíbrio de poderes entre Legislativo e Executivo – o que dificilmente ocorreria se o chefe deste fosse eleito por aquele. Esta questão política está diretamente ligada ao sistema de governo e à teoria constitucionalista do Estado democrático de direito, com a separação de poderes. Os convencionais americanos optaram por um plano de eleição pelo povo, não diretamente, mas através de um colégio eleitoral. Cada estado determina um número de eleitores igual ao número de senadores e representantes que têm no Congresso. Assim, segundo Wilson⁸, o Executivo americano é escolhido por uma assembléia representativa e deliberante. Na Inglaterra e na França, a câmara eleitora é a câmara legislativa permanente. Nos Estados Unidos, a câmara eleitora existe só para o fim a que se propôs – ela desaparece assim que o fim é atingido.

O sistema é o de partidos, em que o delegado fica comprometido com seu partido. Um antigo presidente, como conta Edward Corwin⁹, opinou que “um eleitor que votasse contra o seu partido seria objeto de execração e, em tempo de grandes convulsões, poderia ser sujeito a linchamento”. A maneira original pela qual os eleitores do Presidente exercem sua atividade está descrita no parágrafo 3, seção I, artigo II, da Constituição dos Estados Unidos.

⁷ WILSON, Woodrow. *Le Gouvernement Congressionnel*... Paris : V. Giard & E. Brière, 1900.

⁸ WILSON, op. cit., p. 263.

⁹ CORWIN, Edward. *The President : office and powers 1787-1957*... 4. ed. rev. New York : New York University Press, 1957, p. 41.

Corwin, em *The President*, descreve as atividades do Presidente dos Estados Unidos em diversos capítulos ressaltando suas diversas funções como: a) chefe administrativo; b) chefe executivo; c) órgão de relações exteriores; d) comandante em chefe em tempo de guerra; e) líder legislativo e f) instituição. A Presidência institucionalizada é, para Corwin (p. 299 e segs.) a Presidência despessoalizada.¹⁰

Por ocasião da elaboração da constituição francesa de 1848, como nos ensina Michel Troper,¹¹ o sistema escolhido pelos constituintes foi o da separação absoluta. O Presidente da República era investido só da função executiva. Ele não poderia ser demitido, com a ressalva de que a inexecução de leis era um crime do qual a Assembléia poderia acusá-lo. Ele só poderia agir pelos Ministros que, estes sim, poderiam ser demitidos pela Assembléia. Tocqueville caracterizou com essas palavras o poder do Presidente francês: “na esfera do poder legislativo, impotência; naquela que lhe é própria, estreita dependência.” (*apud* Troper, op. cit.)

No Brasil, o perfil do Presidente da República foi influenciado diretamente pelo do Presidente americano. É fato notório que a grande movimentação política ocorrida no fim do Império teve uma conotação muito mais federalista do que, propriamente, presidencialista. Pedro Calmon narra que os estadistas dos meados do século passado, em vista da heterogeneidade das condições econômico-geográficas das províncias do Império, tinham em vista a forma federativa de Estado, como ocorrera nos

¹⁰ Os presidentes americanos, configurando à sua maneira o governo, favoreceram o “culto da personalidade”, dando características próprias à instituição.

O professor Benoit Jeanneau (*Droit Constitutionnel et Institutions politiques*. Paris : Dalloz, 1972) vê no governo uma tendência atual de personificação do poder (p. 77 e segs) “Quelle que soit la forme juridique que revête l'exécutif, le pouvoir gouvernemental tend aujourd'hui à se concentrer et à s'exprimer dans une individualité. C'est le phénomène qu'on appelle la personnalisation du pouvoir”.

Ele distingue o poder pessoal ou potência que não conhece limites à sua ação – do poder personalizado, isto é, a individualização da ação governamental, enquanto contida nos limites constitucionais, fenômeno que atribui à propensão natural do público de aspirar a que a autoridade se incarne em uma personalidade.

¹¹ TROPER, Michel. *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*. Paris : Générale de droit et jurisprudence, 1973. p. 201.

Estados Unidos da América, da qual o sistema presidencialista seria apenas um corolário, já que a centralização é um fato político mais próprio dos estados unitários, como no sistema monárquico. Deve também ser lembrado que o Imperador D. Pedro II era um homem que impunha respeito e era admirado pela maioria dos seus súditos. Foram apenas as contingências políticas, resultado exatamente dos movimentos federalistas, que levaram à sua deposição. Sendo federativa a escolha política, a opção presidencialista foi dela corolário.

O Poder Executivo, que se confundia com o Imperador, foi substituído pelo Poder Executivo, que se confunde com o Presidente da República.

O órgão principal do exercício do Poder Executivo é o Presidente da República. À maneira norte-americana, o caminho utilizado para se estabelecer a relação Executivo/presidente da República com o Poder Legislativo foi o da democracia dos poderes autônomos. Pontes de Miranda aponta as linhas mestras dos poderes do Presidente da República.¹²

a) “O Presidente da República deve ter o poder da ordenação política da nação, não exclusivo, mas em sistema que não exclua a ordenação política da função integrativa da Justiça constitucional nem a vigilância da Assembléia quanto à lei fundamental” – poder que dá a tônica, tantas vezes observada na evolução do sistema presidencialista brasileiro, da supremacia do Executivo, justamente pela força política de que se investe;

b) “O Chefe de Estado precisa ter o poder de intervenção nas coletividades interiores e de ação emergencial (estado de sítio, suspensão das garantias constitucionais)” – o primeiro deles, pilar e garantia do Estado federal “punctum dolens do Estado federal, onde se entrecruzam as tendências unitaristas e as tendências desagregantes”¹³, e o segundo, a garantia das instituições jurídicas em “situações que indicam a necessidade da instauração da correspondente legalidade de execução (extraordinária) para fazer frente à anormalidade manifestada”¹⁴ – sempre com base na Constituição;

c) “O Poder Executivo, através de seus

¹² MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1970. T. 2, p. 267.

¹³ MIRANDA, op. cit., t. 2, p. 200. SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1990. p. 417.

¹⁴ SILVA, J. Afonso, op. cit., p. 640.

órgãos, deve deliberar sobre matérias cuja cognição lhe seja permitida decidir administrativamente, em caso de controvérsia, se a lei lhe atribui tal competência” – o que não exclui a posição do Judiciário, conforme o art. 5º, XXXV, da Constituição de 1988;

d) “O Poder Executivo teria função precípua de administrar”. A função administrativa implica, muitas vezes, a adoção de medidas graves e imperiosas para a consecução de seus objetivos. Para favorecer o exercício da função administrativa, a Constituição brasileira de 1988 inclui em seu texto a adoção de medidas provisórias com força de lei, em caso de relevância e urgência (art. 62). Paradoxalmente, as medidas provisórias inserem-se no domínio da atividade normativa do Poder Executivo, a que se refere Mortati, caracterizando o exercício da legislação governamental, que Burdeau qualificou de “fenômeno geral e irreversível”, conforme ensina Raul Machado Horta¹⁵.

Pelo que se deduz deste contexto de atividades, o Poder Executivo, independente, partilha harmoniosamente, nos moldes da Constituição brasileira, (art. 2º) as funções com os demais poderes¹⁶.

A legitimação jurídica do primeiro chefe do executivo republicano brasileiro – o Chefe do Governo Provisório Marechal Deodoro da Fonseca – foi feita através da Proclamação do Governo Provisório de 15 de novembro de 1889: “para comporem este governo, enquanto a nação soberana, pelos seus órgãos competentes, não proceder à escolha do governo definitivo, foram nomeados pelo chefe do poder executivo da nação os cidadãos abaixo mencionados”, cujo primeiro signatário é o próprio Marechal.

A primeira referência ao Presidente da República encontra-se no capítulo I, *Do Presidente e do Vice-presidente*, da seção II da Constituição de 1891, cujo art. 41 diz: “exerce o Poder Executivo o Presidente da República dos Estados Unidos do Brazil, como chefe electivo da nação”. No constitucionalismo brasileiro, a eleição direta do Presidente da República, vedada a reeleição para o próximo período, consta dos textos constitucionais de 1891, 1946

¹⁵ HORTA, Raul Machado. *Estudos do direito constitucional*. Belo Horizonte : DelRey, 1995. p. 573.

¹⁶ MALBERG, R. Carré de. *Contribution à la théorie générale de l'Etat* : spécialement... Paris : Recueil Sirey, 1920.

e 1988. Exceções ocorreram em momentos de crise, de que é exemplo a constituição de 1934. O artigo 52, § 1º, estabelece a eleição presidencial por sufrágio universal, direto, secreto e maioria de votos. Entretanto, o art. 1º das Disposições Transitórias estabelece a eleição do Presidente, para o primeiro quadriênio constitucional, pela Assembléia Nacional Constituinte.

A Constituição de 1937, cuja característica predominante foi inserir-se na categoria que Loewenstein chama de *nominal*, torna-se numa Constituição normativa no que se refere ao Presidente da República: ele é considerado a autoridade suprema do Estado (art. 73); entre suas prerrogativas está a de indicar um dos candidatos à presidência (art. 75, a); ele participa do Poder Legislativo que é exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho de Economia Nacional e do Presidente da República (art. 38), além de que uma das câmaras das quais se compõe o Parlamento – o Conselho Federal (art. 38, § 1º) – é composta por membros dos quais dez são nomeados pelo Presidente da República (art. 50); a decisão de tribunal que declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato do Presidente da República, os quais, a juízo deste, sejam considerados necessários, poderá ser, por ele, submetida novamente ao Parlamento e, se aprovada, tornada sem efeito.

A eleição presidencial se faz através de um colégio eleitoral composto dos eleitores que o art. 82 e parágrafo determinam. Como o próprio texto constitucional declara o país em estado de emergência, nem mesmo estas eleições ocorreram. (O art. 186 que declara o estado de emergência só foi revogado pela Lei Constitucional nº 16, de 30 de novembro de 1945.)

Nova exceção à eleição presidencial direta estabelecida pela Constituição de 1946 ocorreu com o Ato Institucional nº 1, de 10.4.64, cujo artigo 2º determina a eleição de presidente e vice-presidente pela maioria absoluta dos membros do Congresso, além de conferir ao Presidente muitos outros poderes. Esse AI estabelece a data para nova eleição presidencial em 1965.

O Ato Institucional nº 2 (art. 26) marca nova data para a primeira eleição presidencial e estabelece a inelegibilidade do então Presidente para a mesma função.

Na vigência da Constituição de 1946, em período de turbulência política, a Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, instituiu o sistema parlamentar de governo,

atribuindo o Poder Executivo ao Presidente da República e ao conselho de Ministros, cabendo a direção e a responsabilidade política do governo a este último. O Presidente da República seria eleito pelo Congresso Nacional e teria atribuições de chefe de Estado. Esta emenda nº 4 foi revogada pela de nº 6, de 23.1.1963, que restabeleceu o sistema presidencial.¹⁷

A Constituição Federal de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (arts. 76 e 74, respectivamente), determinam a eleição através de um colégio eleitoral composto de membros do Congresso e das Assembléias Legislativas dos Estados.

A Constituição Federal de 1988 retoma a eleição direta como forma de exercício da soberania popular, exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto (art. 14). A eleição se faz simultaneamente com a do vice-presidente, o que pretende evitar dissensões entre ambos, gerando um colapso na linha política, caso venha o vice-presidente a governar (art. 77 e parágrafos). A eleição é direta, em que pese a mordacidade do comentário de Carlos Maximiliano¹⁸.

“Nos países de regime presidencial, em que a divisão de poderes mais se aproxima do modelo clássico, o Executivo é eleito pelo povo, ao menos na aparência. Na prática, é o Presidente escolhido pelos chefes do partido dominante nos grandes estados da federação”.

Em verdade, nos sistemas eleitorais vigentes, a escolha dos nomes se faz através de *lobbies* os mais variados, inclusive econômicos, no momento das convenções partidárias. A fase seguinte – a da congregação do eleitorado em torno desse nome – corre por conta da “mídia” e do peso político do partido.

O mandato presidencial é de 4 anos, exceções feitas em 1937, em que a Constituição estabeleceu um mandato de 6 anos; em 1946, 5 anos; em 1969, em que a Emenda Constitucional nº 1 determinou o prazo de 5 anos; e em 1988, cujo prazo de 5 anos foi revogado pela Emenda

¹⁷ Foram eleitos indiretamente os Presidentes Getúlio Vargas (legitimação do 1º mandato), Castello Branco, Costa e Silva, Garrastazu Médici, Ernesto Geisel, Tancredo Neves, com o vice José Sarney.

¹⁸ MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição brasileira*. 5. ed. atual. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954. p. 197. Nota de pé de página, acompanhada de referência à eleição indireta.

Constitucional nº 5/1994.¹⁹

A condição de elegibilidade do Presidente da República está exposta no art. 14, quando da aquisição plena dos direitos positivos políticos. Segundo alguns autores brasileiros, a maioria política se faz, no Brasil, em escalas e sua perfeição é atingida somente aos 35 anos de idade – época em que a Constituição admite a candidatura à Presidência da República: “O candidato há de ter a idade mínima no dia em que se faz a eleição”²⁰.

Só se admite a candidatura de brasileiro nato. Os doutrinadores exploram a idéia de que um cidadão naturalizado traria muitos vínculos que o ligariam à sua terra de origem, o que o poderia tornar dividido em situações de conflito. A história mostra a aversão muitas vezes demonstrada a reinantes estrangeiros. A própria literatura do Império confirma a forma reticente pela qual era vista a possível ascensão ao trono da Princesa Isabel, herdeira legítima de D. Pedro II, por causa de seu casamento com o Conde d’Eu, francês de origem.

Por esse motivo, só podem ser, também, brasileiros natos o Vice-Presidente, o Presidente da Câmara de Deputados, o Presidente do Senado Federal e os Ministros do Supremo Tribunal Federal. É nessa ordem que estas autoridades substituem o Presidente da República, no caso de ausência, ou de vacância da presidência (artigos 79, 80). Não há restrições à eleição de deputados e senadores naturalizados. Eles apenas não podem concorrer à presidência das respectivas casas, pois o presidente delas poderá, eventualmente, substituir o Presidente da República. Quanto aos Ministros do STF, exercem eles a presidência do Tribunal em rodízio e qualquer um deles pode estar em exercício no momento em que se fizer necessário chamá-lo para ocupar a cadeira presidencial.

Presentes as condições de elegibilidade expostas no art. 14 da Constituição federal, algumas situações especiais tornam inelegíveis os candidatos à Presidência.

“As inelegibilidades têm por objeto proteger a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de

¹⁹ Cfr. Constituição de 1891, art. 43; 1934, art. 52; 1937, art. 80; 1946, art. 82; 1967, art. 75; 1969, art. 74, alterado pela Emenda Constitucional nº 2/1972; 1988, alterado pela Emenda Constitucional nº 5/1994.

²⁰ MIRANDA, op. cit., t. 3, p. 278.

função, cargo ou emprego na administração direta e indireta”.²¹

Estão elas previstas nos parágrafos 4º a 7º do mesmo artigo.

São inelegíveis para a função de Presidente da República os analfabetos e inalistáveis – no caso específico, os privados dos direitos políticos somente; os possíveis candidatos à reeleição; os que tenham exercido a função de presidente até seis meses antes do pleito; os cônjuges ou parentes do Presidente ou de quem o tenha substituído dentro de seis meses anteriores ao pleito.

Por outro lado, o Presidente da República em exercício poderá concorrer a outro cargo eletivo, mas, para fazê-lo, deverá desincompatibilizar-se até seis meses antes das eleições. A desincompatibilização se faz por renúncia anterior ao registro da candidatura. O cônjuge ou parentes consanguíneos ou afins até o 2º grau ou por adoção do Presidente da República, não sendo titulares de mandato, não podem pleitear eleição para cargo ou mandato algum (art. 14, § 7º).²²

A vacância da Presidência resulta de não-aceitação do cargo, renúncia, morte, pronúncia ou condenação em processo comum ou de responsabilidade, abandono de funções, saída do território nacional sem licença das câmaras por tempo maior que o determinado, suspensão de direitos de cidadão brasileiro, incapacidade física incurável durante o mandato ou demora excessiva de tomada de posse. Outras hipóteses poderão ser verificadas pelo Congresso Nacional, que é o órgão competente para declarar vago o cargo de Presidente da República.²³ Ocorrendo a vacância da Presidência e da Vice-Presidência, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga; se ocorreu nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita pelo Congresso Nacional, na forma da lei (art. 81 e parágrafos).

Investido do poder de ordenação política da nação, é de suprema importância a atividade normativa do Poder Executivo, sobre a qual se encontra ampla bibliografia, e que o Presidente da República realiza através da iniciativa dos projetos de lei, do poder de veto e da sanção, da promulgação e publicação das leis, atividades

²¹ SILVA, op. cit., p. 334.

²² Lei de Inelegibilidades: Lei Complementar nº 64 de 18/5/90.

²³ MAXIMILIANO, op. cit.

que, na complexidade de suas relações com o Poder Legislativo, constituem fases do processo legislativo, ao lado da emissão de medidas provisórias e da competência delegada para elaboração de leis.

O “poder legiferante” do Presidente da República se faz por meio de:²⁴

- iniciativa das leis;
- sanção ou veto;
- promulgação e publicação das leis;
- poder regulamentar;
- leis delegadas;
- medidas provisórias.

Machado Paupério²⁵ vê na Constituição de 1967/69 a possibilidade de iniciativa do Presidente da República nos projetos:

“a) de emendas à Constituição; b) de leis ordinárias; c) em caráter exclusivo, de leis que disponham sobre matéria financeira, criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou despesas públicas; fixem ou modifiquem efetivos das Forças Armadas; disponham sobre servidores públicos da União, concedam anistia a crimes políticos, ouvido o Conselho de Segurança Nacional”.

A Constituição de 1988 eliminou a referência à anistia e aos crimes políticos, mantendo a competência privativa do Presidente da República para conceder indultos e comutar penas (art. 84, XII), o que se constitui uma excepcional prerrogativa do Presidente da República de interferência nas atividades do Judiciário. Trata-se de ato administrativo do Executivo que tem o condão de modificar a decisão do Judiciário extinguindo ou comutando penas impostas em sentenças transitadas em julgado – modificações que, concedidas, o juiz deve declarar.

Entre as formas de participação do Presidente da República no processo legislativo, ao lado da iniciativa dos projetos de lei, está o veto ou negação da sanção.

“Quanto ao veto, que representou inicialmente a diminuição do poder da coroa quando se desenvolvia o poder parlamentar, é, em toda parte, válido e faz

²⁴ GIL, Otto. O poder legiferante do Presidente da República. *Revista jurídica*, v. 18, n. 120, p. 23-54, jan./mar. 1973. Com referência aos decretos-leis, anteriores às medidas provisórias.

²⁵ PAUPÉRIO, Machado. Relações entre o poder legislativo e executivo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 17, n. 67, p. 111-118, jul./set. 1980.

parte da mecânica de freios e contrapesos constitucionais; apesar de extinto no seu país de origem, a Inglaterra, do mesmo modo que na França, a partir de 1845” (p. 114).

O veto tanto pode basear-se em motivo de ordem constitucional quanto em razões de conveniência ou interesse público, caso em que deverá ser autorizado expressamente pela Constituição.

Hamilton, ao defender a conveniência do veto, afirma que o poder de vetar conferido ao Presidente

“não só serve de defesa ao executivo como também fornece garantia adicional contra a decretação de leis inconvenientes. Estabelece o controle salutar sobre o poder legislativo (...) O motivo primordial para conceder-se ao executivo o poder em questão consiste em capacitá-lo a defender-se e, em seguida, aumentar as probabilidades a favor da comunidade contra a aprovação de leis más em virtude de pressa, inadvertência ou intenção”.²⁶

Manoel Gonçalves Ferreira Filho²⁷ considera ser o veto a recusa da sanção.

“É a manifestação de discórdia do Presidente da República em relação ao projeto aprovado pelo Congresso Nacional. Há de ser sempre expresso e motivado. Tem efeito meramente suspensivo. Para alguns, o veto não é apenas a contrariedade da sanção – é a negação da sanção, que só existe porque ela, a sanção, existe”.

O poder regulamentar, ainda segundo Machado Paupério, instituído na França sob o consulado, tem sido objeto de uso e abuso. O Executivo vem fazendo crescer tal poder, implícito, segundo alguns, em suas atribuições. Entende-se, hoje, constitucional a delegação de funções regulamentares, necessárias à execução das leis, só vedada em casos penais.

A Constituição Federal de 1988 faz referência expressa ao Presidente da República 46 vezes no texto e mais 6 vezes no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O Presidente da República recebe, deles, atribuições e deveres vários, como:

²⁶ ROSA, Mauro Andrade. O veto nos estados presidencialistas. *Revista de Informação Legislativa*, v. 23, n. 89, p. 139-168, jan./mar. 1986.

²⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1977. V. 2, p. 28.

Conferir patentes aos oficiais das Forças Armadas (art. 42). prestar compromisso frente ao Congresso Nacional e convocá-lo extraordinariamente (art. 57); apresentar contas para serem apreciadas anualmente pelo Legislativo, auxiliado pelo TCU (arts. 71-166); escolher um terço dos Ministros do Tribunal de Contas, com aprovação do Senado Federal (art. 73); tomar posse em sessão do Congresso Nacional (art. 78); exercer atividades de competência exclusiva (art. 84); autorizar atos de atribuição dos Ministros de Estado e apreciar-lhes os relatórios (art. 87); aconselhar-se com o Conselho da República (art. 89) e com o Conselho de Defesa Nacional (art. 91); convocar Ministros para participar das reuniões do Conselho da República (art. 90); escolher integrantes da lista para compor o quinto constitucional nos Tribunais (art. 94); ser julgado pelo STF e ter julgados por ele os mandados de injunção cuja norma regulamentadora for de sua competência (art. 102); propor ação de inconstitucionalidade (art. 103); nomear Ministros de Tribunais (arts. 104, 107, 111, 119, 123), Procurador-Geral da União (art. 128) e Advogado-Geral da União (art. 131); decretar estado de defesa (art. 136) e solicitar autorização para decretar estado de sítio (art. 137); comandar as Forças Armadas (art. 142).²⁸

Rousseau, referindo-se aos legisladores, afirmou que “seriam precisos deuses para dar leis aos homens”. Considerando-se a complexibilidade das funções e o muito que se espera de um Presidente da República, seria necessário um “super-herói” para esta função? Woodrow Wilson já se referia às dificuldades que se encontram para escolher e eleger um homem: ele é julgado por suas habilidades anteriores entre as quais nunca (ou quase nunca) está o supremo governo de seu Estado. “Jackson foi eleito porque ganhara a batalha de Nova Orleans; Washington era um soldado; Monroe era diplomata”.²⁹ Deodoro da Fonseca, um soldado, Getúlio Vargas, um caudilho; Fernando Henrique, um professor. O fato de alguns deles terem exercido anteriormente funções legislativas, se ajuda, não os torna administradores.

²⁸ Os seguintes artigos referem-se nomeadamente ao Presidente da República.: 12, § 3º; 14, §§ 3º, 5º, 6º, 7º; 42; 48; 49; 51; 52; 57, §§ 5º, 6º; 60; 61; 62; 63; 64, § 1º; 66, §§ 1º, 3º, 5º, 7º; 68; 71; 73; 76; 77, §§ 1º, 2º, 3º; 78; 79; 80; 81; 82; 83; 84; 85; 86; 87; 89; 90; 91; 101; 102; 103; 104; 107; 111; 119; 123; 128; 131; 136; 137; 142; 166, § 1º e no ADCT: 1º; 4º; 9º; 13, § 3º; 16; 29.

²⁹ WILSON, op. cit., p. 272.

Ao mesmo tempo, bons administradores nem sempre são hábeis políticos e ao Presidente da República cabe a ordenação política da nação. As ocupações do Presidente elevam-se muito além da simples rotina; têm que estar em harmonia com o plano geral da Constituição e em consonância não apenas com as necessidades atuais, mas com os prognósticos de realização do Estado que governa.

“A administração é uma coisa que os homens são obrigados a aprender, eles não nasceram para brilhar nessas funções (...) Nós somos levados a crer que todo homem razoável e enérgico pode fazer de repente, sem preparação, o trabalho do

legislador ou do administrador” (p. 276).

Wilson sugeriu que seria melhor escolher os presidentes entre aqueles que já se houvessem experimentado em governos de Estados ou em cargos administrativos inferiores. E mais: que se fizesse a escolha de seu secretariado (ou Ministério) competente, que lhe servisse de apoio eficiente e profícuo.

Muito antes, a sofocracia de Platão já pretendia que o governante fosse sábio, ou, pelo menos, se cercasse de sábios.³⁰

A Constituição traça-lhe o perfil político-jurídico. A experiência e formação do homem não se incluem no campo que ela delimita.

³⁰ PLATÃO. *A República*. Introdução Robert Baccon. São Paulo : Difusão Européia do Livro, 1965. p. 30.