

## AS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO PODER EXECUTIVO

CARLOS MEDEIROS SILVA

**SUMÁRIO:** *O Presidente da República e os Ministros de Estado. Unidade do Poder Executivo. Arts. 78, 87 e 90 da Constituição. Sanção, promulgação e publicação dos projetos de lei. O veto total ou parcial. Poder regulamentar e sua extensão. Nomeação e provimento de cargos públicos. Relações de ordem internacional. Tratados e Convenções. Comando Supremo. Outras atribuições. Conclusão.*

### I

\* 1. “O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República”, diz a Constituição no art. 78. A tentativa de incluir os Ministros de Estado, como representantes do Poder Executivo, constante do anteprojeto constitucional, foi repudiada pela assembléia constituinte que se reuniu em 1946. De fato, a redação original continha a expressão — “com os Ministros de Estado” — após a definição vigente, mas não conseguia sobreviver, ante a impugnação surgida no seio da “Comissão Constitucional” (José Duarte, *A Constituição Brasileira de 1946*, vol. 2.º, pág. 187).

2. Os Ministros são meros “auxiliares” do Presidente, apesar de responsáveis pelos atos que assinarem juntamente com êle, ou praticarem por sua ordem. Devem referendar os atos do Presidente, comparecer à Câmara e ao Senado, apresentar relatórios, expedir instruções para a boa execução das leis, decretos e regulamentos; incorrem em crime de responsabilidade e gozam de fôro privilegiado (artigos 90-93).

3. Com a exclusão dos Ministros, na indicação de quem cabe o exercício do Poder Executivo, a Constituição manteve uma das

---

\* NOTA DA RED.: Conferência pronunciada em 29-10-52, em curso de administração pública promovido pela Fundação Getúlio Vargas.

características do regime presidencialista que é a de encarná-lo numa só pessoa.

4. A tripartição dos Poderes do Estado é idéia de John Locke, no seu livro famoso (*Essay on Civil Government*, 1690), como réplica ao *Leviathan* de Hobbes, em apologia do absolutismo.

Montesquieu na sua obra clássica *De l'Esprit des Lois*, editada em 1748, deu contornos mais nítidos ao plano de Locke. A Constituição dos Estados Unidos, de 1787, incorporou em seu texto os ensinamentos daqueles pensadores e nela fomos buscar, com o advento do regime republicano, em 1891, os traços essenciais do presidencialismo, fugindo ao regime parlamentar vigente no tempo do Império.

5. Dentro da técnica de Montesquieu, observa Alberto Demichele (*El Poder Ejecutivo*, 1950, pág. 34) o Poder Executivo deve ser *unipessoal*. Um discípulo daquele doutrinador, Juan Luís de Lolme, (*La Constitution de l'Angleterre*, 1771) também preconizava a unidade do Executivo.

6. No *Federalist*, de Hamilton, Madison e Jay, obra que melhor traduz o espírito das instituições norte-americanas, a unidade é justificada calorosamente. “Que a energia é filha da unidade não pode entrar em dúvida: a decisão, a atividade, o segredo, a diligência, não podem esperar-se senão das operações de um homem só; e quanto mais numeroso fôr o corpo de que emanarem os atos do poder executivo, tanto mais êles se ressentirão dos inconvenientes opostos” (*O Federalista*, Trad. brasileira, 1896, vol. III, pág. 99).

7. O princípio da unidade do Executivo, essencial ao regime presidencialista como o preconizavam os seus defensores, foi fielmente observado entre nós, como o atestou Rui Barbosa. Analisando a posição do Presidente e dos Ministros de Estado disse o grande inspirador de nossas instituições republicanas: “Todo o poder executivo reside no presidente. E' *êle só quem*, pelo art. 41 da Constituição (de 1891) exerce o poder executivo”. “Não há, conseqüentemente, sob as nossas instituições, poder ministerial”. “Funcionando, pois, como simples “auxiliares” do Presidente e atestadores, certificadores, autenticadores dos seus atos, nenhuma coparticipação têm no *seu poder* os Ministros de Estado. Êsse poder se concentra exclusivamente na pessoa do Chefe da Nação”. Depois de invocar a opinião de autores norte-americanos o mesmo Rui afirma, peremptoriamente: — “O poder executivo chama-se Presidente da República. Os pais da constituição dos Estados Unidos chamavam o Presidente da República o poder executivo. O presidente, pois constitui o poder executivo” (*Parecer*, in *Revista Forense*, vol. 15, págs. 13-14).

## II

8. As atribuições do Poder Executivo são, portanto, as atribuições do Presidente da República. As dos Ministros de Estado, são atribuições derivadas, que se devem considerar como decorrentes da posição de auxiliares do Presidente da República.

9. No art. 87 a Constituição enumera quais os atos que competem ao Presidente da República. São êles de natureza vária e iremos analisá-los de acôrdo com a importância de que se revestem.

10. Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis; expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução. Esta atribuição presidencial referida em primeiro lugar, é realmente a mais importante. Usando-a o presidente põe em vigor as leis que o Congresso vota, dando execução à vontade manifestada pelo Poder Legislativo.

O exercício desta atribuição está intimamente ligado a do veto.

11. A Câmara, onde se conclui a elaboração de um projeto, envia-lo-á ao Presidente da República, que, aquiescendo o sancionará (Constituição, art. 79).

A sanção é sinônimo de concordância. Aurelino Leal define a sanção como sendo “o consentimento do Executivo a um projeto de lei” (*Teoria e Prática da Const. Fed. Bras.*, 1925, pág. 845). O Presidente se declara de acôrdo com o Legislativo e subscreve o projeto que desta forma se torna lei. Sòmente as leis que podem ser rejeitadas ou vetadas pelo Presidente estão sujeitas à sanção. Quando, pela sua natureza, como acontece nos casos previstos no art. 66, os projetos de lei não são enviados à apreciação do Presidente da República, é o Presidente do Senado quem os promulga (art. 71).

12. A sanção se pode dar pelo silêncio do Presidente, decorridos dez dias do recebimento do projeto. Se êle cala é porque consente (art. 70, § 2.º).

13. A promulgação é o ato que dá executoriedade à lei, que lhe empresta o caráter de obrigatoriedade. Por ela o Presidente afirma que a lei foi regularmente votada pelas Câmaras e deve ser aplicada pelas autoridades administrativas e judiciárias e se impõe a todos (Duguit, *Droit Constitutionnel*, vol. II, n.º 159). Com a promulgação o novo ato do Congresso, aceito pelo Executivo, “entra a fazer parte do corpo do direito nacional” (João Barbalho, *Comentários ao art. 37 da Constituição de 1891*).

14. A promulgação e a sanção podem ser simultâneas ou vir separadas, ou, ainda, a primeira prescindir da segunda. Assim, quando o Presidente manifesta a sua aquiescência ao projeto, êle o sanciona e promulga; quando o veta, mas o Congresso rejeita a impugnação, o projeto volta à sua presença para ser promulgado. Se isto não acontecer, dentro de 48 horas, a promulgação se devolve ao presidente ou vice-presidente do Senado (Constituição, art. 70, §§ 3.º e 4.º).

15. Nos casos do art. 66 a promulgação é feita originariamente pelo Presidente do Senado, prescindindo-se da sanção (Constituição, art. 71).

16. A elaboração da lei se encerra com a promulgação. Mas além de promulgada, deve ela ser ainda publicada oficialmente. Cabe ao Presidente da República esta providência. E’ pela publicação que a lei se torna conhecida. Mas ela já existe antes de publicada, porque com a promulgação terminou o seu processo de elaboração.

A publicação é expediente complementar, de natureza administrativa. A lei, levada ao conhecimento de todos pela publicação, deve ser obedecida, pela presunção que aquela providência estabelece. Por isto é que a lei só obriga depois de publicada, apesar de antes se haver completado a sua feitura. Assim “executoriedade e obrigatoriedade caracterizam, respectivamente, a promulgação e a publicação” (Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, vol. II, pág. 80).

17. O direito comum marca os prazos e regula a vigência da lei, no território nacional e no estrangeiro, “depois de oficialmente publicada” (Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, art. 1.º).

18. Sôbre a distinção e os efeitos da promulgação e da publicação das leis, o nosso Supremo Tribunal Federal, teve oportunidade de proferir interessante decisão (Ag. de Pet. n.º 7.880, julgado em sessão de 1 de junho de 1938, a propósito da vigência do Decreto n.º 24.643, que instituiu o Código de Águas). Em modesto trabalho, elaborado em 1947 versei também o assunto (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 9, págs. 242-246).

19. Temistocles B. Cavalcânti traz em sua *Constituição Federal Comentada*, vol. II, pág. 156, interessante contribuição sôbre esta matéria.

### III

20. Ao receber o projeto de lei o Presidente poderá vetá-lo, total ou parcialmente.

E’ mediante o veto que o Poder Executivo defende as suas prerrogativas e atribuições (Montesquieu, ob. cit., Livro XI, Cap. VI) e nos regimes presidenciais, de separação de poderes, obsta às incursões de um nos domínios de outro (J. V. Tichelen, *Le President de la Republique et le Problème de l’État*, pág. 184).

21. A função do veto foi ampliada no curso do tempo, de acôrdo, aliás, com a previsão de autores de nota, no sentido de defender a nação de más leis, que a precipitação, a inadvertência ou desígnios condenáveis houverem inspirado Hamilton (*O Federalista*, cap. LXIII).

22. Sem êle diz Hamilton, “ou o Presidente se há de ver pouco a pouco despojado de sua autoridade por ataques sucessivos, ou essa autoridade virá a ser aniquilada de um só golpe por uma só decisão; de maneira que, por uma forma ou por outra, bem depressa os dois poderes virão a ficar confundidos nas mesmas mãos” (ob. cit., trad. bras., vol. III, pág. 125).

23. Na Constituição vigente o veto foi consagrado com amplitude, visando armar o Presidente da República de poderes para negar sanção aos projetos de leis inconstitucionais ou contrários aos interesses da nação (art. 70, § 1.º). Exercendo-o o Presidente se coloca no mesmo plano em que se encontram a Câmara e o Senado. Não se distancia dêles, nem se eleva, soberanamente, como se fôra uma autoridade exterior, investida de poderes de censura, tanto assim que o veto é apenas

suspensivo e suas razões são apreciadas pelo próprio Congresso que elabora o projeto.

24. O veto, na Constituição de 1891, como no seu modelo norte-americano, não podia ser parcial o que constituía um grande impecilho ao seu exercício (Aurelino Leal, ob. cit., pág. 850; Harold J. Laski, *The American Presidency*, 1939, trad. argentina, pág. 110).

A reforma de 1926 admitiu êste temperamento e os textos posteriores o consagraram. Mas o uso do veto parcial é medida que requer cautelas especiais a fim de que o Executivo, vetando, não introduza no texto um pensamento que êle não agasalha. Isto pode acontecer quando o veto atinge partes do projeto que estabeleçam exceções ou regras especiais, estreitamente conjugadas com outras. A amputação de uma pode alterar substancialmente o sentido do projeto. A questão é relevante porque o veto é suspensivo, quanto aos dispositivos impugnados, entrando os demais em vigor. E para a rejeição do veto é necessário o voto de dois terços do Congresso. Assim, se o projeto em seu todo foi aprovado por simples maioria, o veto parcial que não fôr arredado pelo *quorum* especial, poderá influir decisivamente no alcance da lei proulgada, retirando dela parcelas indispensáveis ao seu perfeito entendimento.

25. Há controvérsia entre os autores sôbre a natureza legislativa ou executiva do veto. Para Maurice Maier, em monografia recente, o veto é uma atribuição legislativa (*Le veto législatif du Chef de l'État*, 1948, pág. 256).

26. O veto tem sido pouco usado entre nós. A explicação, quanto à primeira república, nos dá Aníbal Freire da Fonseca, na sua precisa monografia *Do Poder Executivo na República Brasileira*, 1916, pág. 139, como resultante da formação de compactas maiorias parlamentares, desde a presidência de Campos Sales. Depois de 1946 o seu uso se vem intensificando, sem que tal prática agrave as relações entre o Executivo e o Congresso.

#### IV

Como o veto parcial seja um aperfeiçoamento do instituto, aconselhado pela prática do regime, e represente uma inovação sôbre o modelo norte-americano, convém que sôbre êle acrescentemos mais alguns informes.

Foram as chamadas “caudas orçamentárias” que focalizaram o problema e inspiraram o veto parcial como meio de extirpá-las. Nos Estados Unidos, como entre nós, era costume introduzir no orçamento dispositivos estranhos a êle com o propósito de constranger o Executivo a aceitá-los, ou vetar a lei em seu todo. Críticas severas fizeram os publicistas norte-americanos a êste processo de legislar, denominado *by riders*, e êle caiu em descrédito. No Brasil, o Presidente Epitácio Pessoa, jurista de escol, em Mensagem de 1922 abordou francamente o problema, afirmando: “Eu sou francamente pelo veto parcial. Julgo-o não só da mais alta e urgente conveniência pública como perfeitamente

admissível no regime da nossa Constituição. E' o único meio de responder a essa fraude contumaz com que todos os anos, desde que se proclamou a República, e a semelhança do que se fêz outrora na Inglaterra contra a Câmara dos Lords e nos Estados Unidos contra o Presidente, procuramos nas caudas orçamentárias impor ao Poder Executivo medidas as mais estranhas, contra as quais em projetos de outra natureza se revoltaria o seu zêlo pelos princípios constitucionais ou pelos interêsses da Nação". Alguns publicistas eram pelo veto parcial sòmente para as leis orçamentárias (Araújo Castro, *A Reforma Constitucional*, 1924, pág. 67; Rui Barbosa, no programa do Partido Liberal) como já acontecia nos Estados do Ceará, Pará, Maranhão e Bahia, em alguns Estados da União norte-americana e da República argentina.

Na presidência Artur Bernardes o assunto voltou à baila e na Reforma Constitucional concluída em 1926, introduziu-se, entre nós, o veto parcial, permitido em projeto de qualquer natureza.

Mário Casasanta em tese universitária sôbre *O Poder de Veto* recorda os trâmites da reforma, neste particular, e lembra como o seu propugnador, quando no Govêrno de Minas Gerais, em 1920, pleiteara a inclusão de dispositivo no texto local favorável ao veto mitigado. Estabeleceu-se, nesta oportunidade, uma diretriz para o veto parcial que é interessante reproduzir: "o veto só poderá ser parcial, quando a parte vetada e a sancionada não forem mütuamente dependentes e conexas, de maneira que, com a sua supressão, a parte sancionada continue a ser um ato inteligível e completo, correspondendo, em conjunto, à intenção e propósitos do Congresso" (ob. cit., pág. 206).

Paulo de Lacerda teceu considerações em tórno do veto parcial para demonstrar que o efeito suspensivo do veto parcial não se estende ao projeto inteiro mas se limita à fração atingida (*Princípios de Direito Constitucional Brasileiro*, vol. II, pág. 313).

Na prática enquanto o veto total tende a declinar, o veto parcial se torna mais freqüente.

## V

27. Posta a lei em vigor, não cessam as atribuições do Presidente no que concerne à sua execução. Deve êle expedir decretos e regulamentos que a tornem mais inteligível e melhor observada.

28. O poder regulamentar do Executivo cresce de importância atualmente e adquire novos contornos no regime presidencialista, maximé havendo proibição de delegações legislativas.

## VI

29. Em trabalhos recentes abordei o assunto (*O Poder Regulamentar e sua extensão*, in "Revista de Direito Administrativo", vol. 20, pág. 1; e *O Poder Regulamentar no Direito Comparado*,

in “Jornal do Comércio”, de 3 de julho de 1952, e “Revista de Direito Administrativo”, vol. 30), dos quais passo a ler os trechos principais.

## VII

30. Depois de enumerar os atos pelos quais o Presidente da República colabora e intervém na feitura e na execução das leis, a Constituição lhe confere a atribuição de nomear e demitir os Ministros de Estado, o Prefeito do Distrito Federal e os membros do Conselho Nacional de Economia e de prover, na forma da lei e com as ressalvas constitucionais, os cargos públicos federais (art. 87, ns. III, IV e V).

Para nomear os Ministros de Estado, que são seus auxiliares diretos, o Presidente não precisa de aprovação do Senado, ao contrário do que acontece nos Estados Unidos. Deve, apenas, atender aos requisitos do art. 90, parágrafo único, fazendo recair a escolha em brasileiro nato ou por opção (art. 129, ns. I e II) que estiver no exercício dos direitos políticos e fôr maior de 25 anos. Os deputados e senadores podem ser Ministros sem perder o mandato (art. 51). A Constituição de 1891 dispunha em contrário (art. 50) mas a de 1934 permitiu que os deputados exercessem o cargo de Ministro (art. 62); o texto vigente incluiu também os Senadores na autorização, consagrando, assim, a inovação.

As nomeações do Prefeito do Distrito Federal (art. 26, § 1.º) e dos membros do Conselho Nacional de Economia (art. 205, § 1.º) dependem de prévio assentimento do Senado Federal assim como a dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 99), do Tribunal Federal de Recursos (art. 103), do Tribunal de Contas (art. 76, § 1.º), do Procurador Geral da República (art. 126) e dos chefes de missão diplomática de caráter permanente (art. 63, n.º I).

31. Para o provimento dos demais cargos e funções públicas, deve o Presidente observar os preceitos constitucionais e legais. Assim, para a composição dos Tribunais Eleitorais escolherá juristas dentre os indicados pelos Supremo Tribunal Federal ou Tribunal de Justiça (arts. 110, II e 112, II) e na Justiça do Distrito Federal as nomeações devem recair nos indicados pelo Tribunal (art. 124). O concurso é exigência prévia quando se tratar de cargos de carreira (art. 186).

32. Os cargos de Secretaria da Câmara e do Senado (art. 40) e dos serviços auxiliares dos Tribunais Judiciários (art. 97) não são providos pelo Presidente da República, mas de acôrdo com os respectivos regimentos.

As leis ordinárias, gerais e especiais, indicam outras limitações ao poder de nomear, como o faculta a Constituição.

## VIII

33. Seguem-se, na discriminação do art. 87, as atribuições que dizem respeito à ordem internacional. Cabe ao Presidente manter relações com Estados estrangeiros; celebrar tratados e convenções

*ad referendum* do Congresso Nacional; declarar a guerra, depois de autorizado pelo Congresso Nacional, ou sem essa autorização, no caso de agressão estrangeira, quando verificada no intervalo das sessões legislativas; fazer a paz, com autorização e *ad referendum* do Congresso Nacional; permitir, depois de autorizado pelo Congresso Nacional, ou sem essa autorização, no intervalo das sessões legislativas, que forças estrangeiras transitem pelo território do país ou, por motivo de guerra, nêle permaneçam temporariamente.

34. Destas atribuições, a de uso mais freqüente, é a de celebrar tratados e convenções internacionais. Nêste particular cabe ao Presidente a iniciativa e ao Congresso Nacional resolver definitivamente sôbre o assunto (art. 66, n.º I).

Entendem alguns dos nossos mais reputados constitucionalistas que o Congresso deve aprovar ou rejeitar o tratado, não podendo emendá-lo (João Barbalho, Aristides Milton, Araújo Castro). Mas Aurelino Leal pensa que o “poder de emenda dos tratados e convenções internacionais existe necessariamente e não seria possível suprimi-lo” (*Teoria e Prática da Const. Fed. Bras.*, pág. 628). Carlos Maximiliano e Pontes de Miranda depois de acentuarem que rigorosamente não pode o Congresso emendar o tratado, admitem que êste faça sugestões no Executivo, ensejando novas negociações (*Comentários à Constituição Brasileira*, vol. II, pág. 146 e *Comentários à Constituição de 1946*, vol. II, pág. 65).

Os tratados e convenções, antes de ratificados pelo Congresso, devem ser aferidos com a Constituição. Contra ela não podem prevalecer, o que não acontece com a legislação ordinária que por aquêle, pode ser alterada. De fato, uma vez aprovado pelo Congresso e promulgado pelo Executivo, o tratado tem força de lei e como tal deve ser observado, como tive oportunidade de recordar em Parecer recente (*Pareceres do Consultor Geral da República*, vol. I, pág. 37).

## IX

35. Para melhor prover à defesa da ordem e da segurança públicas, ao Presidente cabe exercer o comando supremo das forças armadas, administrando-as por intermédio dos órgãos competentes; decretar a mobilização total ou parcial das forças armadas; decretar o estado de sítio; decretar e executar a intervenção federal. Na primeira república, graves perturbações ocorreram no país, que levaram o Presidente a decretar o estado de sítio e a intervenção federal nos Estados. Em consequência dêstes acontecimentos largos debates se feriram no Congresso e na imprensa, sôbre a extensão e o exercício de tais atribuições presidenciais (Aníbal Freire da Fonseca, ob. cit., pág. 167; Aurelino Leal, ob. cit., pág. 55; Rui Barbosa, *Comentários*, vol. I, pág. 147). A Constituição de 1934, como a atual, foram precavidas e minuciosas na regulamentação do assunto. Esperamos que nos casos futuros, a aplicação dos textos não ensejem as dúvidas e as perplexidades que se verificaram no passado.

## X

36. Além das que foram focalizadas, possui ainda o Presidente a atribuição de autorizar brasileiros a aceitarem pensão, emprêgo ou comissão de governo estrangeiro; enviar à Câmara dos Deputados, dentro dos primeiros dois meses da sessão legislativa, a proposta de orçamento; prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior; remeter mensagem ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, dando conta da situação do país e solicitando as providências que julgar necessárias; e, finalmente, conceder indulto e comutar penas, com audiência dos órgãos instituídos em lei.

## XI

37. A Constituição vigente, ao dotar o Poder Executivo dos meios e instrumentos necessários ao desempenho de seu papel no mecanismo do regime, o fêz com a preocupação de evitar abusos e usurpações. Cometeu, entretanto, êrro grave ao proibir o exercício de poderes legislativos delegados.

A delegação de poderes é uma prática indispensável na época contemporânea. Na Inglaterra e nos Estados Unidos segundo o testemunho de Carleton Kemp Allen (*Law and Orders*) e de James Hart (*The Ordinance Making Powers of the President*) e de outros autores de nota, é por meio dêste expediente que o Congresso e o Executivo conjugam os seus esforços para atender à grande massa de assuntos que reclamam soluções legais.

A função do governo se confunde cada vez mais com a legislação, o que levou R. Capitant a afirmar: “Governar não é mais agir dentro do quadro das leis existentes; governar é dirigir a própria legislação; governar é uma palavra, é legislar”.

O Poder Executivo é de fato o ponto nuclear da organização política e administrativa do Estado (Castro Nunes, *O Poder Executivo na Evolução política do Brasil in “Revista Forense”,* vol. 74, pág. 14; A. Moitinho Doria, *O Poder Executivo na futura Constituição in “Revista”* citada, vol. 103, pág. 428).

Vedando a delegação, a Constituição vigente veio cercear a ação do Executivo, no momento em que ela é reclamada pronta e eficazmente.

Castro Nunes, em trabalho recente, afirmou que tal proibição constitucional é um fenômeno de “marginalismo político”, do alheamento das realidades com que se legisla não para o país a que se destinam as leis, mas em abstrato, fora, inteiramente fora das circunstâncias concretas que teriam de ditar as soluções (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 25, pág. 3).

A atribuição de exercer delegações é, a meu ver, uma grave lacuna que, mais cedo ou mais tarde teremos que preencher, para que o Poder Executivo possa desempenhar cabalmente a sua missão.