

DO PODER EXECUTIVO NA REPÚBLICA BRASILEIRA

Prof. Pinto Ferreira ()*

1. Histórico do dispositivo sôbre o Poder Executivo na vida Constitucional brasileira — Na história constitucional brasileira diversas têm sido as soluções dadas ao problema do exercício do Poder Executivo. A princípio, durante a fase do regime constitucional do Império, segundo o texto da Constituição de 1824 (art. 102), o Imperador, além de ser o chefe do chamado Poder Moderador, era de outro lado também chefe do Poder Executivo, exercitando-o através de seus ministros de Estado.

Uma transformação radical surgiu com a Constituição de 1891, criando o regime presidencial, nele surgindo a figura do Presidente da República, de conformidade com o art. 41 do Diploma Magno de 1891: "Exerce o Poder Executivo o Presidente dos Estados Unidos do Brasil, como chefe eletivo da Nação". Norma semelhante foi repetida pela lei fundamental de 1934 (art. 51): "O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República".

Os exagerados poderes Presidenciais se transformaram no caudilhismo, tipicamente sul-americano, do regime estabelecido com a ditadura de novembro de 1937, cujo texto assim se pronunciava: "O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena atividade dos órgãos representativos de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou

(*) Catedrático de Direito Constitucional.

orienta a política legislativa de interesse nacional e superintende a administração do país". (art. 73).

A estrutura constitucional foi reassegurada com o Diploma Magno, de 1946, prescrevendo no art. 78: "O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República". Verificou-se então um retôrno à pragmática de 1891, vivendo o país durante 15 anos de estrutura presidencialista.

Em agosto de 1961, entretanto, a nação foi surpreendida com a brusca renúncia do Presidente JÂNIO QUADROS, quando seu substituto legal, o Vice-Presidente JOÃO GOULART se encontrava em viagem na China marxista. O veto dos chamados ministros militares à sucessão do Vice-Presidente ao cargo de Presidente da República, deu margem a uma séria crise político-militar, superada através do estabelecimento do regime parlamentar. Foi então votado um ato adicional, dividindo os poderes do Executivo entre as figuras do Presidente da República e do Conselho de Ministros, nos seguintes têrmos do art. 1 do aludido Ato Adicional: "O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros, cabendo a êste a direção e a responsabilidade da política do govêrno assim como a administração federal".

Êste Ato Adicional, que instituiu o sistema parlamentar de govêrno, constante da emenda constitucional n.º 4, de 2 de setembro de 1961, foi revogado pela emenda constitucional n.º 6, publicada no **Diário Oficial** e no **Diário do Congresso Nacional** de 23 de janeiro de 1963, pela qual se retornou ao sistema presidencial.

Mais tarde, com o movimento político-militar de 1.º de abril de 1964, do qual resultou a deposição do Presidente JOÃO GOULART, surgiram diversos atos institucionais e emendas à Constituição, das quais a emenda constitucional n.º 9, de 22 de julho de 1964, que fortaleceu as funções do Presidente e reduziu os mandatos do Presidente e do Vice-Presidente para quatro anos, e afinal a Constituição de 24 de janeiro de 1967.

2. A estrutura do Poder Executivo — Inicial-

mente o Poder Executivo tinha uma importância histórica e pragmática acima dos demais poderes. Foi na realidade o poder único, por assim dizer absoluto durante séculos, do qual saíram os demais poderes constitucionais. Colocava-se acima das câmaras e da justiça ainda durante o antigo regime. Pouco e pouco passou a ser fiscalizado e vigiado não só pelas legislaturas, como pelos tribunais. Colocou-se como um poder dentro da lei e da ordem constitucional. (1).

Na Europa, em seguida ao antigo regime, procurando-se controlar a prepotência dos monarcas, surgiu o parlamentarismo, enquanto que nos países latino-americanos, por influência da Norte-América, elaborou-se o presidencialismo. Em algumas nações pequenas floresceu um governo colegial, próprio às suas peculiaridades.

O Poder executivo não tem uma função ortodoxa de simples realização das decisões da legislatura ou da justiça. Tem uma função bem mais ampla. Inicialmente êle cumpre as leis, mas também através de mensagens ou por meio das comissões parlamentares, age indiretamente para a iniciativa de projetos. Dirige de outro lado a política nacional, no plano interno e externo. Executa as deliberações do legislativo e cumpre as ordens do judiciário. Não somente executa o que os demais poderes determinam, porém ainda impulsiona a vida nacional, sem levar em conta ainda os elementos discricionários de sua atuação.

Dentro da função executiva se inclui a função administrativa. Segundo LABAND (2), na administração se objetiva a ação do Estado, a função pragmática mediante a qual êle materializa a sua atividade. Segundo êle, enquanto a legislação exprime a vontade do Estado, a jurisdição é o seu pensamento, a administração é a própria ação do Estado.

(1) W. J. SHEPARD, Executive in Encyclopaedia of the Social Sciences, New York, 1935, V, pp. 680 s.

(2) LABAND, Le Droit Public de l'Empire Allemand, 1900, II, p 513.

De acôrdo com LÉON DUGUIT (3), “o Estado exerce a função administrativa tôdas as vêzes em que êle cumpre um ato-condição ou um ato subjetivo ou quando os seus agentes procedem, para assegurar o funcionamento do serviço público, ao cumprimento de atos puramente materiais”.

RANELLETTI (4) conceitua a administração nos seguintes têrmos: “tôda aquela atividade que tem por fim a satisfação das necessidades seja do Estado como unidade ou do povo, isto é, satisfazer as necessidades coletivas que são os fins do Estado, eis a administração no sentido material ou objetivo”.

Enfim GOODNOW define a administração nos Estados Unidos: “O que se entende nêsses países por função administrativa, é a execução, em matéria não judiciária, da lei ou da vontade do Estado, tal como é expressa pela autoridade competente”. (5)

3. As formas modernas da democracia política: — Govêrno colegial, govêrno presidencial e govêrno parlamentar — Na atualidade se desenvolveram três formas básicas na estruturação da democracia moderna, dando margem a que se organizassem três regimes de palpitante atualidade: o regime diretorial, o regime presidencial e o regime parlamentar. A análise dêsses sistemas de governos ou de regimes já foi estudada em outras obras do autor, a saber, **Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno, Teoria Geral do Estado e O Parlamentarismo**, a que se remete o leitor. (6)

(3) LÉON DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, apud M. SEABRA FAGUNDES, *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, Rio, 1957, pp. 22-23.

(4) RANELLETTI, *Le Guarentigie della Giustizia nella Pubblica Amministrazione*, Milano, 1934, p. 25.

(5) GOODNOW, *Les principes de Droit Administratif des états Unis*, Paris, 1907, p. 16.

(6) PINTO FERREIRA, *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*, Rio, 1955, 2 vols.; *Teoria Geral do Estado*, Rio, 1957, 2 vols. e *El Parlamentarismo*, Buenos Aires, 1960.

O parlamentarismo sobretudo se desenvolveu nos países europeus, a sua origem histórica se encontra na Inglaterra. Diferenciou-se em diversos tipos, dos quais os modelos mais importantes são o britânico, o francês e o alemão.

O presidencialismo tem sua origem na Norte-América, expandindo-se nos países latino-americanos, onde obteve copiadorees, pelo excesso de poderes atribuídos aos presidentes da República, frequentemente transformados em ditadores. É o que observa a propósito o prof. G. LOWELL FIELD (7). O caudilhismo consagrou a degenerescência do regime presidencial norteamericano nos países da América Latina.

Enfim vem o govêrno diretorial ou colegial, como na Suíça e Uruguai, onde, em lugar de uma única personalidade dominante na vida política nacional, surge um colégio ou diretório encarregado das funções executivas.

4. A crítica contra o govêrno colegial — As funções de chefe de Estado podem ser outorgadas a uma só pessoa ou a diferentes personalidades. Na última hipótese surge um sistema denominado de govêrno colegial ou diretorial.

Na antiguidade a república romana tinha dois cônsules. A de San Marino em tempos recentes se dirigia por dois capitães regentes, e a de Andorra por dois síndicos. Entretanto o caso mais expressivo de um grande país com um govêrno colegial foi a da França, no seu período revolucionário. A Constituição de 1793, em seguida à execução de Luiz XVI, criou um executivo plural de 24 membros, que entretanto não resistiu à força da Assembléia popular, que acabou engolindo os demais poderes. Os constituintes do ano III simplificaram a estrutura colegial, formando um diretório de 5 membros. Mas tarde êste diretório desapareceu para surgir um Consulado de três membros, mas nêsse regime o primeiro cônsul BONAPARTE anulou

(7) G. LOWELL FIELD, *Governements in modern society*, 1951, p. 151.

a força dos demais cônsules, para tornar-se mais tarde Imperador da França.

O governo colegial hoje em dia é adotado na Suíça. O Poder executivo é exercido pelo Conselho Federal, composto de 7 membros, eleitos de 4 em 4 anos. Durante tempos no Uruguai: a primitiva Constituição de 9 de janeiro de 1918 admitiu um governo colegiado, constituído pelo Presidente da República e pelo Conselho Nacional da Administração, êste formado de 9 membros eleitos diretamente pelo povo. A Constituição do Uruguai de 1952 (art. 149 s.), elaborou também um executivo colegial de 9 membros, designados através de critério proporcional. É bem possível que tal regime colegial funcione bem em pequenos países, porém é difícil que tenha possibilidade de êxito nos grandes países, onde se exige uma ação mais pronta e enérgica.

Nos Estados Unidos, inicialmente se procurou criar um governo colegial na convenção de Filadélfia, mas esta tentativa não vingou. JEFFERSON a criticou nos seguintes termos: "Se a experiência ensinou jamais uma verdade, foi a de que a pluralidade em um Executivo supremo se fracionará em facções discordantes, perturbará o país, aniquilará as suas energias e forçará a nação a unir-se sob uma cabeça única, geralmente a de um usurpador". (8)

WILSON afirmava na Convenção de Filadélfia: "O sistema da um só magistrado dá maior energia, presteza e responsabilidade ao cargo". (9)

STUART MILL assinalava em sua obra sobre **O Governo Representativo**:

"Vê-se claramente então quem faz uma coisa, a quem cabe uma falta, uma negligência: a responsabilidade anula-se quando ninguém sabe quem é o responsável, e até mesmo quando efetiva, não pode ser dividida sem ficar enfraquecida. Para que ela seja o que deve, é preciso que uma só pessoa recolha tôda a honra do que

(8) DAVID WATSON, *The Constitution of the United States*, 1910, I, p. 859, nota 14.

(9) DAVID WATSON na mesma obra e volume citados, p. 856.

fôr bem feito, ou suporte tôda a censura pelo que tiver sido mal executado”.

“Máxima de experiência ensina que a sabedoria se encontra na multidão dos conselheiros. Quem possui um só ou tem o hábito de fazer uso apenas do seu saber pessoal, raras vêzes julga certo a respeito das conveniências próprias e ainda menos do interesse público”. (10)

Não vingou assim na República Norte-Americana a idéia de um executivo plural. A preferência foi justamente a de confiá-lo a uma só personalidade dominante, evitando atritos e conflitos. Esta orientação predominou no constitucionalismo latino-americano em geral, a propósito salientando JULIAN BARRAQUEIRO: “A ciência e a experiência são acordes em declarar que a energia é o atributo essencial do poder encarregado de cumprir as leis”. (11)

Assim tudo proveio do direito constitucional norte-americano, quando apesar das oposições de EDMOND RANDOLPH, contrariamente à unidade da magistratura executiva, êle a reputava “o feto da monarquia”. Por ocasião do veto final, conquanto três Estados, Nova York, Delaware e Maryland votassem contra o Executivo constituído de uma só pessoa, os demais Estados assim o consagraram, ao passo que a experiência histórica consolidou esta orientação.

A propósito do tema assim discorre HENRIQUE COELHO:

“O princípio da unidade do poder executivo já não desperta os reparos da crítica, tendo a seu favor a larga experiência da vantajosa aplicação que dêle fizeram as nações civilizadas.

“A tarefa de governar, ou melhor de administrar, não permite dividi-la por várias pessoas, que simultâ-

(10) STUART MILL, *Governo Representativo*, traduzido por Dupont White, 2a. edição, 1865, p. 288, apud CARLOS MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição Brasileira*, Rio, 1948, II, p. 190.

(11) JULIAN BARRAQUEIRO, *Espiritu y Pratica de la Constitución Argentina*, 2a. edição, 1889, p. 289.

neamente a desempenhem. Além de desordem a receber no andamento dos negócios públicos, da desarmonia ou das desinteligências inevitáveis onde variam as idéias, da demora na pronta resolução das questões urgentes, há a temer, de par com o perigo das rivalidades fomentadas pela proponderância do voto da maioria, o grande mal da conciliação no mecanismo político do Estado.

“Em todos os institutos, particulares ou oficiais, não se compreende a regência, com a direção de mais de um chefe. Nem é possível esperar que coincidam as ordens de dois ou mais indivíduos, como não há meio de apurar a responsabilidade que a cada um dêles venha a pertencer.

“Parcelar a autoridade suprema do Estado seria destruir-lhe a energia, afrouxando os laços da obediência que lhe devem os cidadãos, mormente com relação ao órgão executivo, cuja fôrça e cujo império tão frequentemente se fazem sentir entre as diversas classes sociais.

“A forma colegial frutificou, é certo, na Suíça, mas para isso contribuiu ali poderosa razão histórica. Desde muito existia o sistema em cada um dos cantões independentes, onde, de longa data, era o poder executivo exercido por uma corporação denominada **Regierungsrat** ou Conselho de Estado, e de tal modo se achava o povo habituado a semelhante organização que, em 1848, ao se discutir a Constituição Federal, ela se impôs naturalmente, sem que se tivesse pensado em substituí-la por qualquer outra”. (12)

5. O Presidente da República no atual regime brasileiro — No sistema da Constituição brasileira de 1946, o Presidente da República aparecia não somente como órgão secundário do Estado, eleito pelo povo aparecendo como órgão primário, como também é o primeiro funcionário entre todos, ou mesmo, se diria como HENRY ROTTSCHAFFER, no seu **Manual de**

(12) HENRIQUE COELHO, O Poder Legislativo e o Poder Executivo, São Paulo, 1905, pp. 217 a 218

Direito Constitucional (13), "o Presidente é o principal funcionário político".

Com o Ato Adicional, além do Presidente da República surgiu a figura do **Premier** ou Primeiro Ministro. Ambos eram órgãos do Estado e entre eles se dividiam as atribuições executivas, diante do nosso regime parlamentarista. Convém aliás mencionar a existência de três modelos de parlamentarismo, o britânico, o francês e o alemão, mas a preferência do legislador brasileiro se fixou em favor do derradeiro.

O modelo francês do parlamentarismo, especialmente o que se fixou antes da Constituição degaulista de 1958, já orientada por outra estrutura governamental, se caracterizou pelo fato de que o Poder Executivo tinha pouca independência, dada a insignificância da posição do Presidente da República, que praticamente não usava do seu poder de dissolução da câmara popular. O povo só tinha influência na época das eleições. Todo o poder executivo se concentrava praticamente no Parlamento e no Gabinete pelo mesmo constituido, extremamente sensível diante das votações do Parlamento. Diversos tratadistas afirmaram que a França estava realmente governada por um absolutismo parlamentar.

No parlamentarismo britânico se encontra uma maior influência do gabinete. Apesar de teoricamente, bem como na prática, ser o gabinete dependente da eleição da Câmara dos Comuns, a figura do Primeiro Ministro britânico cresceu e avultou, de sorte a transformar-se o Premier em um **primus inter pares** (14). As sucessivas guerras mundiais fizeram crescer sua influência.

No parlamentarismo alemão, tal como se estruturou inicialmente na Constituição de Weimar de 1919,

(13) GUENTHER KUECHENHOFF, *Staatsrecht*, 1951, p. 43 — HENRY ROTTSCHAEFER, in *Handbook of American Constitutional Law*, 1939, p. 411.

(14) HAROLD J. LASKI, *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*, Presses Universitaires de France, 1950, p. 145.

surgiu uma série de inovações. Inicialmente o Presidente da República, em lugar do que ocorria na França, onde o Presidente até recentemente era eleito pelo Parlamento, passou na Alemanha a ser eleito pelo voto direto do povo. Eleito diretamente como nos Estados Unidos e não indiretamente pelo Congresso. Por isso é que o Presidente também surgia como um autêntico guia político, a sua eleição direta pelo povo lhe dando um prestígio inconfundível. Prestígio diante das massas populares, prestígio diante do povo. O Presidente então ficava investido de uma certa autonomia diante da representação nacional e em face dessa eleição direta ele foi qualificado como o mais importante contrapeso diante do Parlamento e do Ministério.

O primeiro Presidente da Alemanha social-weimariana foi eleito pela Assembléia Nacional de 1919, porém o segundo, eleito em 1925 por eleição popular direta, robusteceu evidentemente a sua posição de guia político. De outro lado o Presidente podia exercer a sua iniciativa na formação do govêrno, e chegou a adjudicar para si esta prerrogativa constitucional, no Gabinete CUNO e também em janeiro de 1927 com o quarto Gabinete, de MARX.

Além disso, determinadas faculdades ditatoriais foram outorgadas ao Presidente da República através do art. 48 da Constituição, que ele não deixou de empregar especialmente nos anos de 1921 a 1924. É bem verdade que o aludido poder ditatorial conferido pelo art. 48, alínea II, 2a. parte, da Constituição alemã de 1919 não constituía eliminação dos direitos fundamentais, mas tão somente limitação temporária (15). O aludido poder ditatorial só atingia os arts. 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153, os demais direitos fundamentais permaneciam intactos. A própria Constituição limitava o poder ditatorial do Presidente. (16)

(15) e (16) Vide a respeito as obras clássicas dos comentaristas do texto de Weimar: GERHARD ANSCHUETZ, *Die Verfassung des Deutschen Reichs*, Berlin, 1930, pp. 252-253 — FRITZ POETZSCH-HEFFTER, *Handkommentar der Reichsverfassung*, Berlin, 1938, p. 239.

No Brasil o Presidente da República não era tão fraco quanto o Presidente da República nas clássicas repúblicas parlamentares. Tinha uma posição mais robusta e mais forte. É bem verdade que não atingia o significado do Presidente da República da Alemanha social-weimariana, posto que era eleito indiretamente pelo Congresso, e não pelo povo. Entretanto exercia um poder mais amplo de indicação do ministério, como também ocorre na atual Constituição de Bonn de 1949 (art. 63,I). (17)

A eleição indireta do Presidente da República no Brasil seria de certo modo um recuo político em favor do conservantismo. As massas populares se agitavam com as sucessivas eleições presidenciais. Educavam-se com as campanhas políticas, no entusiasmo do povo e na compreensão das plataformas. Com a eleição indireta esta participação do povo diminuiria sensivelmente. Uma emenda parlamentarista mais razoável e menos precipitada teria permitido a eleição direta do Presidente da República. Atualmente a Constituição brasileira de 1967 consolidou o presidencialismo, mas com a eleição indireta do Presidente.

6. Presidencialismo e Parlamentarismo — É indispensável proceder-se à ligeira distinção teórica entre o presidencialismo e o parlamentarismo. O presidencialismo é aquele sistema em que o Presidente da República dirige com independência a política nacional sem influência direta e imediata do Congresso. Nele coincidem as figuras de Chefe de Estado e de Chefe de Governo, ambos ocupados pela mesma personalidade. Como não há uma dependência direta do Executivo em face ao Legislativo, pode ocorrer que se processe o antagonismo entre ambos, do mesmo modo como também é possível uma relativa confiança entre ambos.

Já o parlamentarismo é aquele sistema em que o Chefe do Executivo é uma figura dependente do Par-

(17) MIRKINE GUETZEVITCH, *Les Constitutions Européennes*, Paris, 1951, I, p. 180. Vide também a respeito MANGOLDT-KLEIN, *Das Bonner Grundgesetz Kommentar*, Berlin und Frankfurt a M., 4 Lieferung, 1961, pp. 1059 s. e 1224 s.

lamento, via de regra da Câmara Popular. Não coincidem as duas figuras de Chefe de Estado e de Chefe de Governo, exceto em pouquíssimos regimes, como da Baviera de 1919 e da Prússia de 1920, o Chefe de Estado é o Presidente da República, normalmente eleito pelo Congresso e não pelo povo, por um prazo que varia de 5 a 7 anos, permitindo-se geralmente a reeleição. O Chefe de Governo é o Primeiro Ministro, que necessita da confiança da Câmara Baixa para manter-se no poder, algumas vezes de ambas as Câmaras, como na Itália e no Japão contemporâneos.

Ainda quanto às espécies de presidencialismo, ocorre citar normalmente o presidencialismo puro norte-americano e o presidencialismo misto dominante nas repúblicas latino-americanas. Nestas últimas quase sempre se atribuem poderes sucessivos ao Presidente da República, em formas malogradas no caudilhismo.

Quanto às espécies de parlamentarismo, cumpre distinguir três: a) o sistema inglês, chamado governo de gabinete, em que êste é o intérprete exclusivo e principal do governo; b) o sistema francês, ou de governo de Assembléia, em que a preponderância é da legislatura, pressionando sempre o Gabinete; e) o sistema alemão, em que as formas tradicionais são quebradas através de uma influência mais ampla do Presidente da República. (18)

REDSLOB chamou de falso o parlamentarismo francês e de verdadeiro ou autêntico o parlamentarismo inglês. BUEHLER acha arbitrária tal classificação e a inverte: apelida o parlamentarismo francês de au-

(18) ROBERT G. NEUMANN, *European and Comparative Government*, 1951, p. 621 s. — O assunto é bem estudado por CARL L. FRIEDRICH na obra *Die Verfassungsstaat der Neuzeit*, Berlin, Goettingen und Heidelberg, 1953, (Springer-Lerlag), pp. 411, onde também distingue essas três modalidades de parlamentarismo, por êle chamado como "das Vorbild einer Kabinettsregierung: Grossbritannien", "Das dem Parlament untergeordnete Kabinet: Frankreich" e "Ein Verhaengnisvolles Experiment: Deutschland".

têntico e de atenuado o inglês (19). Este último permitiu uma maior estabilidade do Gabinete, através da consolidação dêste pela sua maior influência e pelo sistema majoritário de eleição.

O parlamentarismo brasileiro, então instalado com o Ato Adicional de 2 de setembro de 1964, conformou-se mais com o modelo alemão. De outro lado, saindo o país de uma emergência presidencialista, resguardaram-se algumas atribuições do Presidente. Ele não era a mesma figura dominante do sistema Presidencial, o todo poderoso Presidente da República brasileira, porém não era o mesmo mestre de cerimônias como já foi apelidado o Presidente da República francesa.

HUBERT GEORG acha que êle não é funcionário público, coloca-se em uma situação especial (20). No Brasil o Presidente tinha ademais o poder de indicar o nome do Presidente do Conselho para a discussão pela Câmara dos Deputados, reflexo do art. 63 da Constituição de Bonn de 1949.

Este art. 63 é importante e está assim redigido:

“Art. 63. — 1. O Chanceler Federal é eleito sem debates pela Dieta Federal por proposta do Presidente Federal.

2. O candidato proposto é eleito se reúne no seu nome os votos da maioria dos membros da Dieta Federal. O Presidente deve nomear o candidato eleito”.

(19) REDSLOB, Die Parlamentarische Regierungsform in ihrer Wahrer und in ihrer unechten Form, 1918. — OTTMAR BUEHLER, La Constitución Alemana de 11 de agosto de 1919, Barcelona, 1951, p. 164. — LUKAS, Die organisatorischen Grundgedanken der deutschen Verfassung, 1920, pp. 27 s.

(20) Vide a respeito: HUBERT GOERG, Bundespraesident. in Staats exikon, Freiburg, 1958, pp. 254-255: “Der B. ist nicht Beamter; er steht in einem besonderen, verfassungsrechtlich geordneten Dienst- und Treuverhaeltnis zur BRD. Dem Brundsatz der Gewaltenteilung entsprechend darf der B. weder der Regierung noch einer gosetzgebenden Koerperschaft des Bundes oder eines Landes engehoeeren. Er darf kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausueben (art. 55). Er genießt den gleichen Immunitaetsschutz wie die Bundestagsabgoerndeten (abgeordneter)”.

Vê-se assim uma maior importância concedida e outorgada ao Presidente da República no Brasil, bem maior mesmo do que da Constituição de Bonn, o que se ajusta em parte às tradições do país. WUERMLING chamou a República de Weimar de uma República presidencial-parlamentar (21). Assim também acontece com a República de Bonn e do Brasil de então, podendo esta ter sido chamada dessa maneira, ou mais apropriadamente, de um parlamentarismo eclético aprimorando teoricamente o modelo alemão do parlamentarismo.

Com a Emenda Constitucional n.º 6 de 23 de janeiro de 1963, se restabeleceu o sistema presidencialista vigorante no texto da lei magna de 1946. Contudo com a crise político-militar surgida com o movimento de 1.º de abril de 1964, acompanhado da deposição do Presidente JOÃO GOULART e da eleição indireta pelo Congresso do Presidente Castelo Branco, se modificou o panorama político brasileiro, que se procurou normalizar com um ante-projeto de uma nova constituição, divulgado dois anos depois (vide *Correio da Manhã*, de 25 de agosto de 1966), a que se seguiu o novo sistema presidencial inaugurado com a Constituição de 1967.

7. Da Vice-Presidência da República na história constitucional brasileira — O cargo de Vice-Presidente da República costuma aparecer no sistema presidencial de governo. A sua origem histórica remonta ao regime norte-americano. Porisso é que não existiu no parlamentarismo brasileiro até 1889.

Esta figura entretanto emerge no Diploma magno de 1891, quando declara o art. 41, § 1.º "Substitui o

(21) WUERMLING, Die rechtl. Beziehungen z den RPraes. und der RReg., ArchOefR, 1926. — Sobre o Poder Executivo vide também: ALVARO FERREIRA DA COSTA, O Poder do Presidente da República, Fortaleza, 1947. — Vide ainda sobre o Presidente na Alemanha de Bonn: FRIEDRICH GIESE, Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M. 1955, pp. 94 s. — THEODOR MAUNZ, Deutsches Staatsrecht, Muenchen und Berlin, 1957, pp. 283 s. — STRAUSS, Der Bundespraesident und die Bundesregierung, DOV, 1949, p. 272 — OTTO KOELLREUTER, Deutsches Staatsrecht, Stuttgart und Koeln, 1953, pp. 197 s.

Presidente, no caso de impedimento, e sucede-lhe, no de falta, o Vice-Presidente, eleito simultaneamente com êle. § 2.º No impedimento, ou falta do Vice-Presidente, serão sucessivamente chamados à Presidência o Vice-Presidente do Senado, o Presidente da Câmara e o do Supremo Tribunal Federal. § 3.º: São Condições essenciais para ser eleito Presidente ou Vice-Presidente da República: 1.ª, ser brasileiro nato; 2.ª, estar no exercício dos direitos políticos; 3.ª, ser maior de 35 anos". Diz também o art. 42: "Se, no caso de vaga, por qualquer causa, da Presidência ou Vice-Presidência, não houverem ainda decorrido dois anos do período presidencial, proceder-se-á a nova eleição".

A Constituição de 1934 falava de um Presidente substituto, eliminando destarte o cargo de Vice-Presidente, por reputá-lo supérfluo. Dizia a respeito o art. 52 do dito Diploma magno: "O período presidencial durará um quadriênio, não podendo o Presidente da República ser reeleito senão quatro anos depois de cessada a sua função, qualquer que tenha sido a duração dessa. § 1.º: A eleição presidencial far-se-á em todo território da República, por sufrágio universal, direto, secreto e maioria de votos, cento e vinte dias antes do término do quadriênio, ou sessenta dias depois de aberta a vaga, se esta ocorrer dentro dos dois primeiros anos; § 2.º: Em um e outro caso, a apuração realizar-se-á, dentro de sessenta dias pela Justiça Eleitoral, cabendo ao seu Tribunal Superior proclamar o nome do eleito. § 3.º: Se a vaga ocorrer nos dois últimos anos do período, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal trinta dias após, em sessão conjunta, com a presença da maioria dos seus membros, elegerão o Presidente substituto, mediante escrutínio secreto e por maioria absoluta de votos. Se no primeiro escrutínio nenhum candidato obtiver essa maioria, a eleição se fará por maioria relativa. Em caso de Empate, considerar-se-á eleito o mais velho". § 4.º: O Presidente da República, eleito na forma do parágrafo anterior e da última parte do § 1.º, exercerá o cargo pelo tempo que restava ao substituto".

A Carta ditatorial de 1937 também eliminou a figura do Vice-Presidente. Certamente ao ditador no poder não interessava o prestígio de um possível sucessor. Era mais prático permanecer como a única figura prestigiada no regime.

Porém os sistemas constitucionais de 1946 e 1967 retornaram à prática do Vice-Presidente, voltando destarte à linha de contato com o sistema republicano de 1891. Nêsse sentido é que os arts. 79 dos textos de 1946 e de 1967 falam no Vice-Presidente da República, que substitui o Presidente no caso de impedimento e lhe sucede no caso de vaga. Entretanto, já no caso de impedimento ou vaga tanto do Presidente como do Vice-Presidente da República serão chamados sucessivamente ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o Vice-Presidente do Senado na Constituição de 1946 e o Presidente do Senado na de 1967 e o Presidente do Supremo Tribunal.

Vagando os cargos do Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á a eleição 30 dias depois de aberta a última vaga. Nessa hipótese, a eleição para ambos os cargos será feita, 30 dias depois da última vaga, pelo Colégio Eleitoral do Presidente da República na forma estabelecida pelos artigos 76 e 77 da Constituição de 1967. Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período dos seus antecessores.

Anteriormente o Ato Adicional, promulgado em 1961, conquanto resguardando os direitos do Vice-Presidente eleito JOÃO GOULART à sua ascensão à presidência da República, extinguiu entretanto o cargo de Vice-Presidente. De acôrdo com o art. 22 do dito Ato, o Vice-Presidente da República, eleito a 3 de outubro de 1960, exercerá a presidência da República, nos têrmos do Ato Adicional, até 31 de janeiro de 1966, devendo prestar juramento perante o Congresso Nacional. Outro artigo do Ato, o art. 27, declarou extinto o cargo de Vice-Presidente da República, atualmente restaurado. A Constituição de 1967 regula a matéria nos artigos 74 e 82 do seu contexto.

8. Do cargo de Vice-Presidente — A origem do

cargo de Vice-Presidente remonta à Constituição norteamericana de 1787, através de um uso preexistente no Estado de Nova York e depois transplantado para o plano federal. Apesar das divergências opostas à criação desta personalidade singular, prevaleceu o ponto de vista indicado por HAMILTON no **Federalista**: primeiro porque deveria haver a igualdade de representação nos Estados, no Senado e na estrutura do regime federativo, e assim ficaria desfalcada a bancada do Estado de onde saísse o Presidente; segundo, porque cabendo a sucessão do Presidente ao Vice-Presidente, seria mais útil a sua eleição pelo país inteiro. (22)

Várias vezes se tem increpado o Vice-Presidente de ser uma entidade supérflua. FERGUSON e McHENRY afirmam: "Os Vice-Presidentes têm frequentemente se tornado os homens esquecidos na história norteamericana". (23) NAPOLEÃO chamava-lhe "porco de ceva", porque aguardava o seu momento de poder, muitas vezes engordando para êsse efeito.

BRYCE dizia a respeito do Vice-Presidente: "O cargo de Vice-Presidente da República, função ordinária, é obrar como Presidente do Senado, mas como êle não nomeia as Comissões desta Câmara e não tem sequer voto, exceto o de desempate, as suas funções são de pouco valor. Se, contudo, o Presidente morrer ou vier a se tornar incapaz de funcionar, ou perde o emprego, o Vice-Presidente o sucede na Presidência. Qual é o resultado? Sendo o lugar em si mesmo destituído de importância, a escolha de um candidato a êle pouco interesse desperta, e é empregado principalmente pelos manipuladores do partido como meio de conciliar as opiniões de certa parte de sua gente. Torna-se ela, pois, o que se chama de candidatura de complacência. É um lugar de complacência. O homem eleito Vice-Pre-

(22) STORY, *Commentaries on the Constitution*, 1891, 5a. ed., vol. II, p. 303, § 1452.

(23) JOHN H. FERGUSON e DEAN E. McHENRY, *The American Federal Government*, New York, Toronto, London, 1956, p. 264.

sidente nunca chega a ser um homem de primeira ordem. Porém, quando o Presidente morre durante o termo presidencial, o que tem acontecido a quatro dentre os dezessete Presidentes, êste homem de segunda classe se eleva a uma grande posição, para a qual ninguém nunca o destinava. Às vêzes, como no caso de Mr. ARTHUR, desempenha êle o lugar respeitavelmente. Às vêzes, como no caso de Mr. ANDREW JOHNSON, lança o país na confusão. É o **aut nullus aut Caesar**". BRYCE ainda comenta, ao estudar o desenvolvimento histórico da Constituição norteamericana: "O Vice-Presidente dos Estados Unidos se torna ainda mais insignificante do que a Constituição parecia tê-lo feito".

Frequentemente pode suceder o caso de ser o Vice-Presidente o mais franco e decidido antagonista do Presidente da República, criando-lhe dificuldades, estimulando os descontentamentos, sempre aparecendo como um rival possível de suceder à magistratura suprema.

Êste mal foi apontado por BLAINE, no exame crítico da *coterie* formada em tórno de JOHN TAYLOR durante o período presidencial de HARRISON: "O exame de descontentes apinhados em derredor do Vice-Presidente apresentava um aspecto político semelhante à dessa classe de gente, que, várias vêzes, constitue na Inglaterra o Partido do Príncipe de Gales".

No Brasil também RUY BARBOSA reputava o Vice-presidente como anomalia supérflua, por força daquele tratamento que BENJAMIN FRANKLIN achava oportuno, chamando-o de "Sua Alteza, o Supérfluo". (24)

9. O Vice-Presidente nos Estados Unidos — O Vice-Presidente nos Estados Unidos torna-se Presidente quando o cargo advém vago. É o Presidente do Sena-

(24) WILLIAM BENNETT MUNRO, *The government of the U.S.*, New York, 1946, p. 167. — Sobre o Vice-Presidente, L. C. HATCH, *A History of the Vice Presidency of the United States*, edição revisada, New York, 1934. — O. P. FIELD, *The Vice Presidency of the United States*, *American Law Review*, LVI, pp. 365-400, Maio-Junho, 1922.

do. Os estudiosos da história constitucional norte-americana relembram que geralmente os partidos escolhem os Vice-Presidentes para equilibrar algum elemento ou recompô-lo na balança partidária. Assim aconteceu por exemplo no caso do católico ALFRED E. SMITH, do leste norte-americano, contrabalançado pelo protestante e sulista JOSEPH T. ROBINSON; como WENDELL WILLKIE, candidato progressista do leste, contrabalançado pelo veterano senador CHARLES McNARY, um e outro representando os interesses progressistas da indústria e do campo.

Nem sempre o cargo é requestado pelas personalidades dominantes da política norte-americana, mesmo porque as suas responsabilidades constitucionais também não são grandes. Exceto a função de sucessor potencial, ele preside o Senado, porém aí tem de respeitar as regras tradicionais da casa, situando-se num plano equilibrado e imparcial. Quando algum Vice-Presidente vigoroso, como DAWES, tende modernizar a casa, é recebido pacientemente pelo Senado, que sempre é pouco desejoso das inovações, dando margem à frustração e perda de prestígio do ofício.

A princípio se invocou a tese de que o Vice-Presidente da República, pelo fato de não se prestar atenção, à sua escolha, é sempre uma figura de segundo plano, e assim realmente aconteceu nos primeiros momentos da história constitucional norte-americana. Em 1841 se verificou pela primeira vez a hipótese de um Vice-Presidente suceder à presidência, quando o Vice-Presidente TAYLOR ascendeu ao poder, com a morte de HARRISON, ocorrida logo depois da posse deste.

No decorrer do século XIX houve quatro casos semelhantes. Os presidentes WILLIAM HARRISON, ABRAHAM LINCOLN, GARFIELD e MACKINLEY morreram no primeiro ano do quadriênio, os três últimos assassinados, governando o país durante o resto do período constitucional os Vice-Presidentes JOHN TAYLOR, JOHNSON, CRESTER ARTHUR e THEODORE ROOSEVELT. No século XX, caso importante

foi o de FRANKLIN DELANO ROOSEVELT, substituído pelo Vice-Presidente HARRY TRUMAN.

Ainda mais recentemente com o assassinato do Presidente KENNEDY em 1963, foi êste substituído pelo Vice-Presidente LINDON JOHNSON.

Últimamente o cargo de Vice-Presidente tem tomado outro colorido e outra importância nos Estados Unidos. Recentes Vice-Presidentes como HENRY WALLACE e RICHARD NIXON tiveram um papel importante na política nacional, pois ROOSEVELT em 1940 e EISENHOWER em 1952 os apoiaram decisivamente. WALLACE através do seu importante papel durante a guerra mundial e NIXON como atuante em tarefas congressionais, diplomáticas e mesma executivas, pois também presidia o gabinete na ausência de EISENHOWER (25).

O salário do Vice-Presidente (ano de 1955) é de US\$35.000 por ano, em 1949 o salário do Presidente da República era de US\$150.000 dólares por ano, para efeito de comparação.

Nos Estados Unidos o Vice-Presidente da República, apesar de Presidente do Senado, não exerce a política e a administração da Casa. A respeito escreve WILSON em seu livro *O Estado* (26): "O Vice-Presidente dos Estados Unidos é o Presidente do Senado. A não ser que êste morra, aquela é a única função do Vice-Presidente. Todavia, não é membro do Senado: simplesmente preside às suas sessões".

WILSON ainda se pronuncia a respeito da situação do Vice-Presidente da República no Senado: "Não seria conveniente, sem dúvida, não dizer uma palavra que seja sobre o Presidente do Senado em um estudo acerca do Senado; e, entretanto, muito pouco há que dizer do Vice-Presidente dos Estados Unidos. Sua posição é extraordinariamente insignificante e muito incerta na aparência, e, estritamente falando, não faz

(25) Vice IRVING G. WILLIAM, *The American Vice-Presidency*, New Look, Doubleday, 1953, p. 69.

(26) WOODROW WILSON, *The State*, Boston, 1889, p. 548.

parte da legislatura. Evidentemente, não é membro dela; e, entretanto, não é também um simples funcionário. O que há de respeitável a seu respeito é que é difícil em um estudo acêrca do Govêrno encontrar o lugar em que possamos falar dele. Pertence ou acha-se só com o Senado, a que é ligado. Mas muito lhe pertence, talvez, no Senado. É simplesmente um funcionário judiciário, encarregado de regular os atos de uma assembléia, cujos regimentos têm sido feitos sem seu parecer e não se alteram segundo êle. Sua Presidência, enfim, nada tem de comparável à do **Speaker** da Câmara dos Representantes. Enquanto é Vice-Presidente, é oficialmente inseparável do Senado. Sua importância é dividida apenas ao fato de que pode passar a ser o Presidente, sua principal dignidade, depois da presidência do Senado, vindas dessas circunstâncias, que êle espera — a morte ou a incapacidade do Presidente; e o que é mais embaraçado, no exame de suas funções, é que, mostrando quão pouco há a dizer a seu respeito, tem-se dito evidentemente a seu respeito tudo quanto se podia dizer”.

FLANDERS no estudo intitulado **Exposição da Constituição dos Estados Unidos** afirma de outro lado o seguinte a respeito da posição do Vice-Presidente no Senado: “A Câmara dos Representantes escolhe o seu Presidente dentre os seus próprios membros; mas o Vice-Presidente não é membro do Senado, e não é escolhido pelos membros do Senado para presidí-lo. O motivo dessa diferença não é óbvio, mas a necessidade de prover, por causa da vacância, o cargo de Presidente, originou a criação do emprêgo do Vice-Presidente, e se êle não fôsse Presidente do Senado, ficaria sem ocupação”.

De acôrdo aliás com a própria Constituição norteamericana de 1787 (art. 1, secção 3), “o Vice-Presidente dos Estados Unidos será o Presidente do Senado, e não terá voto, a não ser nos casos de empate. O Senado escolhe todos os outros funcionários e também um Presidente temporário para substituir o Vice-Pre-

sidente da República, nos casos dêste exercer as funções de Presidente dos Estados Unidos”.

No **Manual das Práticas do Congresso** se afirma também a propósito dêsse assunto, ao referir-se ao Presidente do Senado: “Os seus encargos como Presidente dão-lhe poder sôbre a deliberação do Senado em tôdas as suas funções deliberativas, mas êle não participa dos debates do Senado. O Vice-Presidente da Republica, que é feito, que é constituído Presidente do Senado pela Constituição, não pode ser considerado funcionário do Senado”.

10. Do Vice-Presidente na República brasileira
— No Brasil, a Constituição do país de 1891 cogitou do cargo de Vice-Presidente seguindo o modelo norteamericano, com pequenas modificações. Houve também entre nós, durante o período da primeira república, vários casos de vagas da presidência, através da morte ou renúncia, ascendendo os respectivos Vice-Presidentes.

DEODORO renunciou com a revolta de 23 de novembro de 1891, ascendendo o Vice-Presidente FLORIANO PEIXOTO à suprema magistratura do país. Quiz evitar derramamento de sangue diante da revolta da armada, porém FLORIANO PEIXOTO assumiu o cargo. De acôrdo com o Diploma magno de 1891, êste mandava proceder à nova eleição, caso a presidência vagasse na primeira metade do quadriênio. Tratava-se de originalidade da Constituição brasileira. Vagando na segunda metade do quadriênio, deveria processar-se nova eleição. Entretanto surgiu uma crise político-militar de gravidade, comum no caudilhismo latino-americano; o Congresso ordinário preferiu violar o Diploma magno, interpretando ostensivamente o art. 1, § 2.º das Disposições Transitórias, autorizando o Presidente e o Vice-Presidente a governar durante o primeiro período presidencial. FLORIANO PEIXOTO esmagou as revoltas, consolidando a República, permanecendo no poder até 15 de novembro de 1894.

Durante o quadriênio de 1902 a 1906 faleceu o

Vice-Presidente SILVIANO BRANDÃO, sendo eleito em seu lugar AFONSO PENA. Êste mais tarde foi eleito chefe de Estado, falecendo no exercício de seu cargo em 1909, sendo o seu prazo completado pelo Vice-Presidente NILO PEÇANHA. O Presidente RODRIGUES ALVES também faleceu em 1919, ainda que sem tomar posse do seu cargo em 15 de novembro de 1918, também vivendo pouco tempo o Vice-Presidente de então, o Sr. DELPHIM MOREIRA, que entretanto viveu bastante para governar até a eleição e posse do novo Presidente, EPITÁCIO PESSOA.

Mais tarde, já na nova República, com o suicídio trágico do Presidente GETÚLIO VARGAS, ascendeu ao poder o Vice-Presidente JOÃO CAFÉ FILHO, bem como ultimamente ainda, com a renúncia do Presidente JÂNIO QUADROS, sucedeu-lhe o Dr. JOÃO GOULART, numa crise político-militar então desenvolvida provocando a promulgação do Ato Adicional e a subsequente eliminação do cargo de Vice-Presidente da República, restaurado com a Lei Magna de 1967.

No Brasil de 1946 o Vice-Presidente aparecia como um simples suplente do Presidente, não gozando de qualquer imunidade parlamentar, pois exercia as funções de Presidente do Senado Federal (art. 61), mas não era Senador, do mesmo modo que nos Estados Unidos. A Constituição de 1946 foi também muito omissa a respeito do Vice-Presidente, não aludindo à forma de compromisso, não o incluindo entre as pessoas sujeitas ao **impeachment**, não dando fôro especial para os crimes comuns, em alguns casos não há sanção contra êle, pois a Constituição não alude a órgão para decretar a sanção nem ao processo respectivo. (27)

Analisando o texto da Constituição de 1946, verifica-se que o art. 79 do Diploma magno alude à vaga e ao impedimento do Presidente da República.

A vaga ocorre pela perda do cargo ou pela morte.

(27) A respeito das normas não efetivamente sancionadas na ordem constitucional, vide o estudo de KARL WOLFF, *Sanktionen des Verfassungsrecht*, na coletânea Henrich Klang zum 75. Geburtstag, Sprin er-Verlag, Wien, 1950, pp. 27 a 28

A vaga pode ocorrer da seguinte maneira: a) pela morte; b) pela perda da nacionalidade; c) pela incapacidade civil absoluta; d) pela recusa prevista no art. 141, § 8.º; e) pela aceitação de título nobiliárquico ou condecoração estrangeira provocando restrição de direito ou dever perante o Estado; f) pela renúncia; g) pela decisão do Senado nos crimes de responsabilidade.

No Brasil houve duas renúncias famosas, ambas provocando séria crise político-militar que abalou o regime: a de DEODORO DA FONSECA e a de JÂNIO QUADROS. Entre as mortes contam-se as de AFONSO PENA, RODRIGUES ALVES e GETÚLIO VARGAS, este através de suicídio que comoveu o país.

Quanto ao **impeachment**, nunca houve propriamente no país, senão aquêle proveniente da crise militar e política do mês de novembro de 1955. Naquela época o Congresso Nacional, por meio de resolução adotada por maioria absoluta se encaminhou pela proposta do Deputado TARCÍLIO VIEIRA DE MELO, opinando no sentido de conceder ao Congresso, pela cláusula dos poderes implícitos, a faculdade de reconhecer a existência do impedimento do Presidente da República, ou dar por terminado ou perdurante o impedimento dêste.

Tratou-se no caso de uma interpretação intensiva das normas de competência, a chamada "**extensive Auslegung der Kompetenznormen**", ou como chamam os americanos, de uma **loose construction** dos **implied powers**, dos **resulting powers** e dos **inherents sovereign powers**. (28)

É o próprio Poder Legislativo que tem competência para se conceder a si próprio ou aos demais poderes o uso das faculdades intrínsecas. (29) GARCIA PELAYO no seu **Direito Constitucional Comparado** adverte ainda não ser necessário que êles resultem de

(28) WERNER KAEGI, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, 1945, p. 119.

(29) TENA RAMIREZ, Derecho Constitucional, Mexico, 1944, pp. 113 a 114

um poder delegado concreto, porém são resultantes de vários poderes ou dos poderes delegados expressamente. (30)

É então o caso de perguntar se existe um conceito de impedimento no sentido do art. 79 da Constituição Federal de 1946 bem mais ampla do que o **Impeachment** consagrado no art. 89 do dito Diploma magno. A adotar-se este conceito amplo do impedimento, o Congresso teria a faculdade de decidir sobre a permanência ou não permanência do impedimento em que se colocara espontaneamente o então Presidente da República.

No direito público alemão de Bonn, diversos autores interpretaram dessa maneira o art. 57 de seu Diploma magno. Diz o dito art. 57: "Em caso de impedimento do Presidente federal ou de vaga antecipada da presidência, as atribuições do Presidente federal são assumidas pelo Presidente do Conselho Federal" (Der Bundespraesident darf weder Regierung noch einer gesetzgebenden Koerperschaft des Bundes oder eines Landes engeooeren). BODDO DENNEWITZ, no **Comentário à Constituição de Bonn** (31), relembra que o Conceito de Impedimento (*Verhinderung*) é amplo e não deve ser apenas enumerado de modo taxativo.

Quanto à Constituição norte-americana é de lembrar-se, segundo salienta SHOUP com detalhes (32) que o Congresso se tem atribuído essa faculdade, conquanto salientando que a questão é de extrema delicadeza. Assim também pensa EDUARD S. CORWIN. (33)

(30) GARCIA PELAYO, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1950, p. 280.

(31) DENNEWITZ, no *Comentário ao art. 57 da Constituição de Bonn*, na obra coletiva de H. J. ABRAHAM e outros, intitulada *Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, Hamburgo, 1954, 2 vols., I. — FRIEDRICH GIESE, *Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a.M., 1955, pp. 99-100.

(32) EARL L. SHOUP, *The Government of the American People*. Boston, 1946, p. 583.

(33) EDWARD S. CORWIN, *A Constituição Norte-Americana e o seu Significado Atual*, Rio, sem data, p. 121.

A Constituição italiana prevê simultaneamente o impedimento do Presidente da República em sentido largo, e o processo especial do **impeachment**. Os doutrinadores sustentam que o órgão competente para apreciar o problema é o Poder legislativo. (34)

Ainda cumpre mencionar alguns casos semelhantes, como na Argentina em 1941 por ocasião do impedimento do Presidente ORTIZ, por motivo de saúde, como ainda no caso mais expressivo do Rei LEOPOLDO III. Este último foi aprisionado, é o caso de impedimento por haver o monarca, apesar de titular vitalício, ter caído em cativo, sendo dado como impedido. Mais tarde, quando solto, quiz novamente retornar ao trono, porém foi impedido pelo Parlamento, que se outorgou a si próprio o poder de declarar perdurante e interdito (35)

O assunto foi amplamente debatido pela doutrina brasileira, não só entre os parlamentares, como entre os especialistas de Direito Constitucional, sobressaindo-se a êste respeito o eminente jurista Dr. ALCINO PINTO FALCÃO, com cuidadosa análise a respeito.

É oportuno ainda relembrar a ordem estabelecida para a sucessão presidencial no regime de 1946. O Vice-Presidente da República brasileira era o substituto eventual do Presidente da República no caso de impedimento e o seu sucessor no caso de vaga. Quando ambos, Presidente e Vice-Presidente, ficassem impedidos de exercer os cargos, ou se êstes vagassem, seriam chamados sucessivamente ao exercício de Presidente o Presidente da Câmara dos Deputados, o Vice-Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal, os quais exerceriam o cargo, até cessar o impedimento ou proceder-se à nova eleição. Esta deveria então realizar-se sessenta dias após a abertura

(34) BISCARETTI DI RUFIA, *Diritto Costituzionale*. Nápoles, 1949, I. p. 499 — FERRUCIO PERGOLESI, *Diritto Costituzionale*, Bolonha, 1949, p. 83. — BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, Milano, 1955, pp. 152-153.

(35) PAUL DE VISSCHER, no *Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts*, 1953, pp. 242 a 243.

da última vaga, pelo sufrágio universal, com voto direto e secreto. A ordem da sucessão estabelecida pela Lei Magna de 1967 é a seguinte: o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado e o Presidente do Supremo Tribunal Federal (art. 80).

Era possível entretanto que as vagas ocorressem na segunda metade do período presidencial, em 1946. Então a eleição para ambos os cargos seria feita 30 dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, de acordo com a forma estabelecida na Lei n.º 1.395, de 13 de julho de 1951 (§ 2.º). Através do voto indireto: na primeira fase os eleitores escolhem os delegados (na hipótese vertente, os deputados e senadores já eleitos), enquanto na segunda fase os ditos delegados elegem os candidatos (o Presidente e o Vice-Presidente da República). Tanto o Presidente como o Vice-Presidente eleitos completam o prazo do mandato dos seus antecessores.

O Ato Adicional de 1961 extinguiu o cargo de Vice-Presidente da República, de modo que este não aparecia mais na nossa ordem constitucional como o sucessor ou o substituto eventual do Presidente, até a revogação do dito Ato pela emenda constitucional n.º 6 de 23 de janeiro de 1963.

A sucessão deveria processar-se por lei especial, em que provavelmente seriam chamados o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal. É a ordem natural de sucessão, prevista no art. 79, 1.º, hoje regulado pelo art. 80 da Constituição de 1967.

11. Da ordem de sucessão presidencial no direito público ou comparado — No direito público comparado sempre se cogita de uma ordem de sucessão ou de substituição do Presidente da República, no caso de morte, renúncia, incapacidade, ausência do cargo, etc. Nos Estados Unidos da Norte América a ordem imediata de sucessão incumbe ao Vice-Presidente, porém no caso de ausência, morte, renúncia ou incapacidade de ambos, cabe ao Congresso declarar quem exercerá a presidência.

A primeira lei votada pelo Congresso norteamericano regulando a ordem de sucessão provém de 1791, determinando que em caso de morte, renúncia ou incapacidade (**inhability**) respectivamente do Presidente e do Vice-Presidente, o Presidente da República seria sucedido pelo Presidente **pro tempore** do Senado, e na falta dêste pelo Presidente da Câmara dos Representantes. Entretanto, em 1886 foi votada nova lei pelo Congresso modificando o sistema de sucessão e assim atualmente no caso de vacância dos ditos cargos de Presidente e Vice-Presidente, cabe-lhes a sucessão aos membros do Gabinete, na seguinte ordem: Secretário de Estado, Secretário do Tesouro, Secretário da Guerra, Secretário da Justiça (**Attorney-General**), Secretário dos Correios (**Post master general**), Secretário da Marinha, Secretário do Interior.

Com a morte do Presidente ROOSEVELT, em abril de 1945, sucedeu-lhe o Vice-Presidente TRUMAN, e êste recomendou ao Congresso uma nova lei de sucessão, que foi aprovada em 1947. Esta lei modificou o sistema anterior, determinando que a sucessão se processaria da seguinte maneira, no caso de vacância ou impedimento do Vice-Presidente: o **Speaker** da Câmara dos Representantes, o Presidente **pro tempore** do Senado e os Secretários do Departamento Executivo na ordem de 1886, exceto que os Secretários de Agricultura, Comércio e Trabalho foram acrescentados ao fim. Esta lei foi criticada por ser inconstitucional, porque então também o **Speaker** e o Presidente **pro tempore** do Senado seriam tidos como "**officers of United States**". (36)

Na Alemanha de Bonn de 1949, segundo o art. 57 do seu texto magno, o Presidente do Conselho Federal assume as atribuições do Presidente da República

(36) Vide RUTH C. SILVA, *Presidential Succession*, University of Michigan Press, 1951, e também o seu estudo *The Presidential Succession Act of 1947*, *Michigan Law Review*, vol. 47, Fevereiro, 1949, pp. 451-476. — EVERETT S. BROWN e RUTH C. SILVA, *Presidential Succession and Inability*, *Journal of Politics*, vol. II, February, 1949, pp. 236-256. — JOSEPH E. KALLENBACH, *The New Presidential Succession Act*, *American Political Science Review*, vol. 41, October, 1947, pp. 931-941.

em caso de impedimento ou de vacância antecipada da Presidência.

Na Itália, segundo o art. 86 do seu Diploma magno de 1948, as funções do Presidente da República, em todos os casos em que não as possa cumprir, são executadas pelo Presidente do Senado. No caso de impedimento permanente, de morte ou de demissão do Presidente da República, o Presidente da Câmara dos Deputados ordena a eleição do novo Presidente da República no prazo de 15 dias. Um prazo mais longo pode ser previsto se as Câmaras estão dissolvidas ou se elas se acham a menos de três meses de seu encerramento.

Já a Constituição turca de 1924, a espanhola de 1931 e a francesa de 1946 previam a substituição pelo Presidente da Câmara dos Deputados. Enquanto isto a Constituição alemã de 1919, a Constituição finlandesa do mesmo ano e a da Tchecoslováquia de 1920 previam a substituição pelo Presidente do Conselho de Ministros. Ainda a nova Constituição francesa de 1958 (art. 6) prevê a substituição do Presidente da República provisoriamente pelo Presidente do Senado, em vez da substituição pelo Presidente da Câmara como no sistema constitucional anterior. (37)

12. As condições da elegibilidade do Presidente e Vice-Presidente da República na histórica constitucional brasileira — A orientação doutrinária e positiva do direito constitucional brasileiro tem fixado determinadas condições essenciais a fim de que alguém possa ascender à suprema magistratura nacional. Esse pensamento já foi determinado no art. 41, § 3.º do texto magno de 1891, fixando três casos de inelegibilidade absoluta, a saber, o do menor de 35 anos, o do estrangeiro ainda que naturalizado e o do indivíduo privado dos direitos de cidadão brasileiro.

Assim determinava o art. 41, § 3.º: “São condições

(37) Vide BISCARETTI DI RUFIA, *o.c.*, pp. 499-500. — MANGOLDT-KLEIN, *Das Bonner Grundgesetz*, Berlin und Frankfurt a. M., 1961, 4. Lieferung, pp. 1.100 s. Vide o texto da nova Constituição da França na Revista Brasileira de Política Internacional, Rio, 1959, ano II n. 5, pp. 158 s.

essenciais, para ser eleito Presidente ou Vice-Presidente da República: 1.º — ser brasileiro nato; 2.º — Estar no exercício dos direitos políticos; 3.º — Ser maior de trinta e cinco anos”.

A Constituição de 1934, no art. 52, § 5.º, prescrevia: “São condições essenciais para ser eleito Presidente da República: ser brasileiro nato, estar alistado eleitor e ter mais de 35 anos de idade”.

A Carta ditatorial de 1937, art. 81, se expressava: “São condições de elegibilidade à Presidência da República, ser brasileiro nato e maior de 35 anos”.

Daí vem a fonte do atual dispositivo do art. 81 da Constituição de 1946: “São condições de elegibilidade para Presidente e Vice-Presidente da República: I — Ser brasileiro (art. 129, ns. I e II); II — Estar no exercício dos direitos políticos; III — Ser maior de 35 anos”.

Tal dispositivo continua vigente. Deixou de ter validade durante o prazo de duração do Ato Adicional de 1961, no que dizia respeito ao Vice-Presidente, mas este cargo, como se sabe, foi novamente restaurado com a emenda constitucional n.º 6 de 1963 e a Constituição de 1967. Esta, em seu art. 75, repete o texto do art. 81 da Lei Magna de 1946.

13. Análise das condições de elegibilidade — A primeira condição de elegibilidade para Presidente da República no Brasil é a de ser brasileiro nato. É preciso que o candidato esteja dentro das condições previstas no art. 129, incisos I e II da Constituição brasileira de 1946 e do art. 75, I da Constituição de 1967. Só o nacional por nascimento ou filiação pode assim ser eleito Presidente da República. Assim também se encaminharam os legisladores constituintes dos Estados Unidos e da República Argentina. Justifica-se essa medida, porque de outra maneira poderia a pessoa ligar-se a um país estrangeiro, pelo seu afeto proveniente dos laços de família e de sangue, o que se tornaria mais gravoso nos momentos críticos da vida nacional.

A segunda condição é de que o candidato esteja no exercício dos direitos políticos. Este dispositivo deu

margem a sérias controvérsias durante a primeira república, quando RUY BARBOSA, em 1910, por ocasião do reconhecimento do Marechal HERMES DA FONSECA, contestou a sua elegibilidade, declarando-o inelegível por não ser eleitor.

RUY se baseou na distinção estabelecida pelos civilistas entre gôzo dos direitos e exercício dos direitos. Fundamentou-se em THÉOPHILE HUC no **Comentário Teórico e Prático do Código Civil** (1892, I, p. 208, n. 219). Afirmo HUC:

“O gôzo dos direitos é a aptidão legal de uma pessoa para se aproveitar das vantagens reconhecidas ou sancionadas pela lei.

Constitui o exercício do direito em praticar o gôzo. Confunde-se o gôzo com o próprio direito; o exercício é o fato que corresponde ao direito”.

O deputado GERMANO HASSOLOCHER contestou o pensamento exposto por RUY BARBOSA, sustentando que a distinção entre gôzo e exercício não é alusiva aos direitos políticos. Mostrou mesmo que assim pensava HUC, contracitando RUY. Realmente afirma HUC, em sua obra precitada (o.c., p. 209): “Confundem-se o gôzo e o exercício dos direitos políticos, porquanto não é possível conceder o gôzo separado do exercício e êle não pode ser exercido por meio de representante ou mandatário”.

CLÓVIS BEVILAQUA em sua **Teoria Geral do Direito Civil** (1908, pp. 82-83) assegura inclusive que no próprio campo do Direito Privado esta distinção vai sendo eliminada gradativamente. Os comentários do texto de 1891, como JOÃO BARBALHO e A. MILTON não aceitavam a aludida antítese. Afinal o Congresso julgou elegível o Marechal HERMES DA FONSECA, reconhecendo-o como Magistrado supremo e dando-lhe posse do cargo a 15 de novembro de 1910.

A derradeira condição de elegibilidade é que o cidadão brasileiro seja maior de 35 anos. Já é uma tradição do direito brasileiro. É uma idade onde o cidadão já dispõe de maturidade mais apreciável, podendo ajuizar mais adequadamente dos importantes problemas políticos trazidos à sua apreciação.

Nos Estados Unidos também se exige esta idade, na Alemanha de Bonn a idade é de 40 anos, geralmente a idade varia entre os 35 e os 40 anos, quando o cidadão adquire maior frieza, objetividade, poder e capacidade de liderança e de julgamento.

14. **O problema da eleição presidencial no regime constitucional brasileiro** — Já o projeto da comissão nomeada pelo governo provisório intitulava a escolha do Presidente da República de maneira especial, através de um eleitorado correspondente ao décuplo da representação de cada Estado no Congresso Nacional. Era a velha discussão para saber se a eleição do Presidente deveria ser direta ou indireta, pelo povo ou pelo Congresso, ou ainda por um eleitorado especial.

RUY BARBOSA alterou o número de eleitores do segundo grau, para fazê-los corresponder apenas ao dôbro dos membros do Senado e da Câmara. Por sua vez a Comissão dos 21 sugeriu o sufrágio direto de modo engenhoso: cada Estado teria um voto, contado em favor do candidato ali vitorioso. Assim o candidato que tivesse vencido com a maioria dos Estados, seria o Presidente da República.

A fundamentação ideológica com que a Comissão justificou o seu ante-projeto foi a seguinte (**Anais da Constituinte**, I, p. 81): "1.º, substitui a eleição indireta pela direta, prescindindo assim de um processo artificial, tão desacreditado nos Estados Unidos da América do Norte, justamente em matéria de eleição presidencial, quanto entre nós pela amarga experiência colhida sob o longo regime anterior à lei de 1881; 2.º, confere aos Estados, como entidades políticas, que são os membros imediatos da União, a igualdade de sufrágio, meio êste considerado o mais eficaz pela maioria da Comissão para estabelecer o equilíbrio entre êles e fortalecer o elemento federal naturalmente fraco em um corpo político, que apenas acaba de tomar a forma de República Federativa por uma rápida transição do Império uno e da centralização administrativa".

Muitas formas de emendas foram alvitradas na

Assembléia Constituinte, sendo vitorioso o voto de JÚLIO DE CASTILHOS, proferido nos seguintes termos:

“Quanto à eleição do Presidente da República, a maioria da Comissão adotou um método que reputo inaceitável. Entendo que o supremo funcionário nacional deve ser eleito pela Nação, representada pela maioria do eleitorado, que se compõe de todos os cidadãos ativos. Desde que seja eleito pelos Estados, representando cada um dêsses um voto, pode facilmente acontecer que seja eleito pela minoria nacional o Presidente da República. Uma vez adotado o processo eletivo, com tôdas as suas naturais imperfeições, como único meio de determinar o pessoal que deve exercer os supremos poderes públicos, devemos ser lógicos: fazamos prevalecer a maioria dos sufrágios dos cidadãos. Sob êste ponto de vista, é, portanto, radicalmente defeituoso o método da eleição do Presidente da República, por Estados”.

Foi vitoriosa a tese do sufrágio direto, a maneira do que ocorria então em Honduras e no Equador, afastando-se do sistema transaccional norteamericano, segundo uma orientação adotada no art. 47, § 1.º da Constituição de 1891, nos seguintes termos: “O Presidente e o Vice-Presidente da República serão eleitos por sufrágio direto da nação e maioria absoluta de votos”. O art. 52, § 1.º do Diploma magno de 1934 manteve o sistema direto: “O período presidencial durará um quadriênio, não podendo o Presidente da República ser reeleito senão quatro anos depois de cessada a sua função, qualquer que tenha sido a duração desta”. Entretanto divergiu dessa orientação a Carta de 1937, no art. 82, estabelecendo um colégio eleitoral do Presidente da República para que êste fôsse eleito indiretamente. A Constituição de 1946 retornou ao sistema tradicional, declarando no art. 81: “O Presidente e o Vice-Presidente da República serão eleitos simultaneamente, em todo o país, cento e vinte dias antes do termo do período presidencial”.

Nova mudança foi trazida a lume pelo Ato

Adicional de 1961, especificando que o Presidente da República seria eleito pelo Congresso Nacional por maioria absoluta de votos, exercendo o cargo por cinco anos.

Lei complementar do Ato Adicional, conforme ante-projeto redigido pelos Deputados NESTOR DUARTE e NELSON CARNEIRO, previa que a eleição do Presidente se faria vinte dias antes de expirado o período presidencial, devendo para tal fim reunir-se especialmente o Congresso Nacional, se não estivesse em funcionamento. O Presidente da República poderia ser eleito uma única vez.

Com a emenda constitucional n.º 6 de 1963, voltou-se à eleição direta do Presidente e do Vice-Presidente da República, no regime da constituição de 1946.

Posteriormente, com o movimento político-militar de 1964, foi autorizada a eleição indireta do Presidente e do Vice-Presidente da República, que se efetivou com a designação pelo Congresso Nacional do Presidente CASTELO BRANCO. Foi ainda prevista a eleição indireta do sucessor dêste, embora se admitindo a validade do texto constitucional prevendo as eleições presidenciais diretas para o futuro. A atual Constituição de 1967 (art. 76) prevê a eleição indireta do Presidente e do Vice-Presidente da República.

15. Eleição direta ou indireta do Presidente? — Mas não é do Brasil a discussão sôbre o processo eletivo do Presidente da República, posto que de longa data o problema é debatido pela ciência política e pelos estadistas. A eleição direta do Presidente da República lhe dá um maior prestígio nacional e uma maior independência diante da legislatura, porém há o receio dos tumultos populares nas eleições, a eleição se torna um *affaire* tumultuoso, segundo relembra CHARLES BEARD, sem levar em conta os gastos das eleições, no levantamento dos fundos de campanha. Por exemplo, de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 1936 o Comité Democrático Nacional levantou 5 milhões de dólares e o Comité Republicano cêrca de 9 milhões, nos Estados Unidos, em favor dos seus candidatos. Razão pela

qual o **Hatch Act** limitou os gastos de cada comitê ao máximo de US\$3.000.000. Nominativamente os gastos do Comitê Democrático foram de US\$2.197,816 e o do Republicano de US\$2.242,742. Contudo os gastos reais foram efetivamente de US\$5.855,082 e US\$14.941,142 em 1940. (38)

Já o processo indireto da eleição presidencial permite a cabala das legislaturas e um certo contrôlo moral sôbre o Presidente eleito. O Governador MORRIS, já na Convenção de Philadelphia, objetava contra o sistema indireto: "A escolha do Presidente pela própria Legislatura será a obra da intriga, da cabala e do espírito de facção; há de assemelhar-se à eleição do Papa no conclave dos cardiais, poucas vêzes o mérito real constituirá um título para se obter o cargo. Se o Congresso designa o Chefe de Estado e o destitui por meio do **impeachment**, o segundo não passará de uma criatura do primeiro".

Esta mesma argumentação foi exposta por MADISON: "É princípio fundamental de govêrno livre que os poderes legislativo, executivo e judiciário sejam exercidos separada e independentemente. Eis aí a mesma, senão a maior razão pela qual o Executivo deve ser independente do Legislativo tanto quanto precisa ficar o Judiciário".

Na França tradicional, se admitiu a eleição indireta do Presidente da República através do Parlamento, isto com graves inconvenientes, ao sentir de alguns estudiosos.

AMADEU BONDE afirma no seu **Direito Constitucional**: "O modo de eleger o nosso Presidente da República explica o seu papel inteiramente apagado". (39)

(38) CHARLES BEARD, *American Government and Politics*, New York, 1946, pp. 154-155. — Vide também os artigos de LOUISE OVERACKER na *Political Science Review*, relativo à análise dos fundos das campanhas presidenciais: para a campanha de 1936 na fascículo de junho de 1937 e para a campanha de 1940 no fascículo de agosto de 1941.

(39) A. BONDE, *Droit Constitutionnel (Petits Précis Dalloz)*, 1914, p. 253

O DUQUE DE NOAILLES também assim se afirmou: "Se as assembleias elegem o Presidente da República, êste caindo sob a imediata dependência delas, será depressa anulado. Nada se oporá mais à onipotência legislativa. Ter-se-á evitado provisoriamente o despotismo cesariano, para instituir a tirania de uma Convenção". (40)

Destarte, a grande argumentação contra a eleição direta pelo Congresso é a de que o Presidente ficará uma figura subordinada contra a eleição direta resulta de que ela pode provocar tumultos populares e além disso é demasiado dispendiosa. O dispêndio dessa eleição tem sido assinalado pela imprensa, a maneira de *World* de 22 de março de 1920, do *Evening Post* de 29 de maio do mesmo ano e do *New York Times* de 13 de junho do ano referido, calculadas para um só candidato respectivamente as despesas de 600.000, 450.000 e 1.050.000 dólares, conseguidos através de subscrição, número êsse já bastante aumentado, indo por vêzes até 15.000.000 de dólares em 1940.

No Brasil a discussão também tem sido grande a respeito do assunto, tanto para o Executivo como para o Legislativo. A Constituição do Império, no art. 90, estabelecia a eleição indireta dos deputados e senadores, bem como dos Conselhos Gerais das Províncias, com resultados deficientes e desastrosos. Em 1868 o Partido Liberal Radical e em 1869 o Partido Liberal Puro propugnaram a eleição direta, incluída no programa do gabinete SARAIVA, de 28 de março de 1880, sendo admitida pela lei n.º 3.029, de janeiro de 1881. (41)

De um modo geral a tendência do povo brasileiro é para a concretização do voto direto, idéia esta pró-

(40) DUQUE DE NOAILLES, *Cent Ans de République aux états Unis*, 1889, II, p. 98.

(41) Vide a propósito: A. BRASILIENSE, *Os Programas dos Partidos*, 1878, pp. 0, 43-45. — *Organizações e Programas Ministeriais* (Trabalho da Secretaria da Câmara dos Deputados), 1889, pp. 185-187.

pria da democracia do século XX, que eliminou de um modo geral a técnica do voto indireto.

16. **O Dinheiro nas Eleições** — É conhecida a velha pergunta de HORÁCIO na antiguidade romana: “de que servem as leis sem a reforma dos costumes? Resultarão vãs”. As leis não reformam os costumes, a prática habitual da sociedade, mas o culto da legalidade e das constituições só se revela autêntico nos países desenvolvidos e civilizados onde a educação e o caráter permitem a floração da verdadeira liberdade, ligada à responsabilidade e não à indisciplina.

Por isso é que as sucessivas tentativas das legislações eleitorais afim de controlar o uso imoderado no processo eleitoral se tornam inadequadas nas nações que não têm ambiente favorável ao seu cumprimento.

Seria possível desvincular a corrupção eleitoral do regime representativo? Na história romana, é bom lembrar o caso de CÉSAR. Este, no ano 62 a.C., aos 32 anos, quando foi investido do cargo de questor, tinha dívidas no valor de 8 milhões de dinheiros (de denarius, moeda romana). No ano 61 a.C. a totalidade de suas dívidas superava o seu patrimônio em 25 milhões de dinheiros. O valor do dinheiro ou denarius correspondia a 0,70 marcos-ouro segundo GAETENS em seu livro sobre **Inflação**, isto é, CÉSAR, aos 33 anos de idade, devia mais de 5 bilhões de cruzeiros, na sua carreira política deslumbrante e cheia de fascínio. Depois desta época a conquista das Gálias lhe vai permitir o levantamento de fundos para o seu domínio do Império Romano, ampliando através das suas campanhas as moedas de ouro (aurei) para as suas vitórias em um outro cenário, na vida política.

Não é aqui a ocasião de pesquisar a influência do poder econômico nas eleições, em diversos países, inclusive no Brasil. Na Inglaterra do século XIX é pitoresca a designação dos burgos podres, com a compra de votos para a eleição.

Mesmo na atualidade, em países de alto desenvolvimento e de padrão moral, como nos Estados Unidos, é indiscutível o papel desempenhado pelo dinheiro na

conquista dos postos eletivos. Em 1860 o Diretório Nacional Republicano gastou 100.000 dólares para eleger LINCOLN; um século depois, o mesmo Diretório em 1960 despendeu 2.995.000 dólares para a eleição de NIXON, candidato derrotado então. O limite legal nos Estados Unidos para gastos nas eleições presidenciais pelos respectivos Diretórios é de 3.000.000 de dólares. Mas este limite é realmente ultrapassado. HUG BONE e AUSTIN RANNEY em livro sobre o assunto com o título *Politics and Voters*, o primeiro é professor na Universidade de Washington e o segundo na de Wisconsin, dizem que nas eleições de 1960 o Diretório Republicano, o Diretório dos Democratas e o Diretório dos Trabalhistas gastaram respectivamente 12.950.000 dólares, 11.801.000 dólares e 2.451.000 dólares.

O número de eleitores ascendeu muito com relação à época de LINCOLN. Mas em 1860 votaram apenas 4.682.000 eleitores, e em 1960 votaram 68.836.000 pessoas.

Nas eleições para o Senado verifica-se a mesma coisa. Hoje em dia o custo de uma eleição senatorial nos Estados Unidos, segundo os informes dos aludidos professores universitários, ascende a 100.000 dólares nos Estados pequenos e a 1.000.000 de dólares nos grandes Estados da federação. Entretanto os limites legais para tais gastos são de 2.500 dólares e 10.000 dólares respectivamente, com um aditivo de 3 cents por voto na última eleição.

Segundo dados do Presidente da Comissão Federal de Comunicações, divulgados no *The New York Times* de 1.º de fevereiro de 1961, além do tempo gratuito concedido pelas empresas de rádio e de televisão para os debates KENNEDY-NIXON, os ditos partidos das duas candidaturas gastaram ainda 14.650.000 de dólares. ALEXANDER HEARD tem um livro intitulado *O Custo da Democracia* (1960), onde divulga inúmeros dados sobre a matéria.

Existe nos Estados Unidos uma Legislação Federal

sôbre Práticas Corruptas, que serviu de base a diversos incisos da legislação eleitoral brasileira.

No Brasil o Código Eleitoral Brasileiro e a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, ambos datados de 1965, e para os quais contribuiu o espírito lúcido e brilhante de MILTON CAMPOS, trazem contribuições valiosas para regular o poder financeiro e econômico nas eleições.

Entretanto, como em outros países, sempre será uma permanente interrogação, a possibilidade prática de contrôle dos costumes corruptos em matéria eleitoral no Brasil. Nações de maior desenvolvimento e instrução política não superaram tais defeitos. São defeitos humanos que desaprimoram o govêrno representativo, mas de difícil contrôle.

Cada dia mais, é mais vultoso no país o custo de uma candidatura ao Senado, à Câmara e aos cargos do Executivo. Entretanto, a lei existe. Resta esperar pacientemente que os costumes algum dia reformem a sociedade, o que as leis não conseguiram. Terminemos como começamos, com os latinos: "non novum, sed nove".

17. Diversos sistemas de eleição presidencial — Diversos são os sistemas em uso para eleição do Presidente da República, destacando-se entre outros: a) a eleição direta pelo povo; b) a eleição indireta pelo Congresso; c) a eleição por um colégio eleitoral especial; d) a eleição direta suavizada em vários graus.

O processo da eleição direta do Presidente da República foi utilizado pela Alemanha social-weimariana em 1919. Em vez de eleição pelo Congresso admitiu-se o voto popular direto. O Presidente surgiu como um guia político da nação, devendo ter um prestígio popular mais intenso através da sua investidura pelo próprio eleitorado. (42)

(42) OTTMAR BUEHLER, La Constitución Alemana, Barcelona, 1931, p. 68.

O segundo sistema é o da eleição indireta pelo Congresso ou pelo Parlamento, segundo critério estabelecido tradicionalmente pela França parlamentarista, conforme o art. 2 da Lei constitucional de 25 de fevereiro de 1875: "O Presidente da República é eleito pela maioria absoluta dos sufrágios do Senado e da Câmara dos Deputados reunidos em Assembléia Nacional. Ele é designado por 7 anos. É reelegível". (43) Trata-se de uma técnica também adotada pela Constituição Suíça para a eleição do Conselho Federal, bem assim admitido pela Constituição do Uruguai, aceito ainda pela Constituição da Tchecoslováquia de 1920, elegendo o Presidente da República pelo Senado e pela Câmara dos Deputados reunidos em Assembléia Nacional. (44)

Este sistema indireto de eleição é ainda admitido por inúmeros países contemporâneos, como na Constituição da Itália de 1948 (art. 83), pela Constituição da Alemanha de Bonn (art. 54), pela Constituição da Áustria de 1945 (art. 60), pela Constituição da China marxista de 1954 (art. 28, 1), pela Constituição da URSS de 1936 (art. 48), afora inúmeras outras, incluindo a do Brasil no curto tempo de sistema Parlamentarista de governo que experimentou. (45)

O terceiro processo é o da eleição do Presidente da República por um colégio eleitoral especial, que não é

(43) A. ESMEIN, *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, Paris, 1928, II, pp. 40 s.

(44) DAREST, *Les Constitutions modernes*, t. II, p. 548 — Vide a Constituição da Tchecoslováquia de 29 de fevereiro de 1920, § 56. — Vide também CHRISTOPHER HUGHES, *The Federal Constitution of Switzerland*, Oxford, 1954, comentando os artigos 95 a 98 da Constituição da Suíça de 29 de maio de 1874, revisada em 1 de janeiro de 1953. De acordo com ela o Poder Executivo federal é exercido por um Conselho de 7 membros, eleitos por quatro anos pelo Parlamento Suíço, com um Presidente e um Vice-Presidente eleitos pelo prazo de um ano.

(45) Sobre essas Constituições vide: REINHARDT MAURACH, *Handbuch der Sowjetverfassung*, Muenchen, 1955, pp. 192 s. — HEINZ ENGELBERT, *Die Verfassungen der Asistischen Laender der Volksdemokratie*, Berlim, 1955, p. 16. — FRIEDRICH GIESE, *Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a M., 1955, p. 95-97.

nem o processo popular direto, nem o processo indireto de eleição pelo Congresso. Foi o que aconteceu com a constituição da França de 1958, que chegou a uma solução média, que não é o sistema tradicional indireto. É verdade que a França abandonou tal sistema pelo voto direto do próprio Presidente, com uma nova reforma constitucional. Entretanto é oportuno descrever as bases do funcionamento de tal sistema eletivo por um colégio eleitoral especial. BURDEAU assim o resume, embora com raciocínio hoje praticamente superado:

“Quanto à eleição direta pelo povo ela se choca em França com resistências psicológicas com as quais seria melhor não se chocar. A lembrança dos plebiscitos cesaristas permanece viva na memória dos franceses e os leva a confundir regime presidencial e cesarismo. A solução à qual chegou o constituinte de 1958 é, pois, uma solução média. O Presidente não é uma criatura do Parlamento, mas não é um instrumento das multidões pouco preocupadas com a moderação política. O número total de seus eleitores se eleva a mais ou menos 100.000. Entre êstes, os representantes das comunas rurais gozam de incontestável preponderância. Com efeito, o número de representantes dos conselhos municipais varia muito com a importância da comuna, mas aumenta menos que o número da população. Calculou-se, desta forma, que os 2.800.000 habitantes das comunas de menos de 30 mil habitantes são representados por pouco mais de 16.000 eleitores presidenciais, enquanto os 2.850.000 parisienses não têm 3.000 representantes no colégio eleitoral que elege o Presidente.

“Êsse privilégio das pequenas comunas constitui uma desigualdade desejada pelos autores da Constituição, os quais, desde o momento em que excluíam a eleição pelo Parlamento e o plebiscito popular, tentavam substituir um Colégio eleitoral qualificado por sua tradicional prudência política para designar o árbitro supremo.

“Os representantes dos Conselhos municipais são,

nas comunas de menos de 30.000 habitantes, o prefeito e certo número de conselheiros municipais, cujo número é fixado em decorrência do número da população. Nas comunas de mais de 30.000 habitantes os representantes são o prefeito, o conselho municipal e delegados eleitos por representação proporcional pelo conselho municipal e na proporção de um delegado para cada mil habitantes.

“A lista de candidatos à presidência da República é feita pelo Conselho Constitucional em vista das representações que lhe são admitidas. O direito de apresentação pertence individual ou coletivamente aos membros do colégio eleitoral presidencial. Nenhum nome pode ser recusado, se proposto por pelo menos 50 eleitores”. (46)

A atual Constituição da Índia de 1949 (47) também prevê a eleição indireta do Presidente da República e ainda de seu Vice-Presidente, pois ambos são eleitos pelos representantes do povo, isto é, pelos membros do Parlamento e pelos das Assembléias Legislativas dos Estados-membros. Este sistema de eleição indireta, por um colégio eleitoral especial, se bem que diverso daqueles da França em 1958 e da Índia de 1949 também foi previsto na Carta brasileira de 1937, bem como pela atual Constituição de 1967.

É oportuno agora mencionar o derradeiro processo de eleição presidencial, que é aquêle sistema da eleição popular do Presidente da República nos Estados Unidos. O processo técnico é complicado. Tanto o Presidente como o Vice-Presidente são eleitos na prática pelo sufrágio universal: somente em caso de ausência da maioria absoluta a Câmara elege o Presidente entre os três candidatos que obtiverem maior número de vo-

(46) GEORGES BURDEAU, O Poder Executivo na França, Belo Horizonte, 1961, pp. 59-61. — Vide também J. DJORDJEVIC, J. W. GROVE, J. E. HODGETTS, A. IOJRICH, PIERRE LAROCHE, ROY C. MACRIDIS e JEAN MEYNAUD, O Papel do Executivo no Estado Moderno, Belo Horizonte, 1959, p. 113.

(47) G. N. JOSHI, The Constitution of India, London, 1956, pp. 115-116.

tos e o Senado o Vice-Presidente entre os dois candidatos que também obtiverem o maior número de votos.

É oportuno considerar que os constituintes americanos não desejavam realmente a eleição do Presidente pelo sufrágio universal direto, porém previam um sistema de sufrágio indireto, permitindo a escolha do Presidente por um número mais reduzido de eleitores responsáveis, o que evidentemente não se conseguiu.

A eleição do Presidente da República se processa em três fases, o que mostra evidentemente a complexidade da matéria, necessitando uma exposição mais detalhada.

A primeira fase é a da designação dos candidatos, escalonando-se em dois membros determinados e sucessivos. Inicialmente são designados os delegados de cada partido nos Estados-membros, e estes depois se reúnem em Convenção para a escolha do candidato presidencial do Partido. Em 12 Estados, há primárias presidenciais que servem para a designação dos delegados, estes indicando que candidato a presidência sustentarão na Convenção do Partido (uma primária é a eleição direta do candidato pelo conjunto de eleitores, em uma eleição oficialmente organizada como as eleições propriamente ditas, tal sistema de primárias sendo criado para diminuir a influência dos comitês partidários). Nos outros Estados são os próprios comitês de partidos que asseguram a designação dos delegados, de acordo com sistemas diversos, enquanto que outras vezes os candidatos ou as municipalidades determinam as eleições presidenciais locais. Destarte, eleitos todos os delegados, estes se reúnem em Convenção nacional do partido, geralmente realizada em Chicago. As convenções partidárias designam oficialmente os candidatos de cada partido para a presidência e a vice-presidência.

Vem agora a segunda fase das eleições. Na segunda segunda-feira de novembro, desde 1787, o povo designa os eleitores presidenciais, em escrutínio de lista nos Estados, na prática elegendo o Presidente e o Vice-Presidente, pois os eleitores presidenciais devem e na prática votam nos candidatos do seu partido à presi-

dência e à vice-presidência, em seis Estados a lei obriga a isso expressamente.

Enfim vem a terceira fase das eleições, na 2a. segunda-feira de janeiro, quando os eleitores presidenciais votam no Presidente e ao mesmo tempo no Vice-Presidente da República. (48)

É essa a razão pela qual DUGUIT assim resume o sistema em seu **Manual de Direito Constitucional**: “Nos Estados Unidos, o Presidente da República é eleito por sufrágio popular de dois graus, com o mandato imperativo dado aos eleitores secundários pelos eleitores primários”. (49)

O exemplo norte-americano é aliás o de um método complexo, e quase sempre o leigo não entende bem as formalidades da eleição presidencial norte-americana. VIVEIROS DE CASTRO no livro **Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo** (Rio, 1914, págs. 511-512) faz o seguinte resumo deste método, concernente à eleição do Presidente e do Vice-Presidente por eleitores de segundo grau:

“Cada Estado elege, segundo a forma prescrita pela sua legislatura, um número de eleitores igual ao total dos senadores e representantes do mesmo Estado; mas não poderão ser eleitos os referidos senadores e representantes, e tôdas as pessoas que ocuparem cargos de confiança ou exercerem uma função remunerada e dependente da União”.

“Êsses eleitores se reunirão nos respectivos Estados, e votarão em escrutínio, para presidente e vice-presidente um dos quais, pelo menos, não deverá residir no mesmo Estado; as cédulas serão distintas e bem especificadas, sendo os boletins assinados e certificados pelos eleitores e remetidos à sede do govêrno, dirigidos ao Presidente do Senado, que procederá à abertura em presença de ambas as Câmaras.

(48) MAURICE DUVERGER, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, 1955, pp. 298-299

(49) LÉON DUGUIT, *Manuel de Droit Constitutionnel*, Paris, 1923, p. 499.

“Apurada a eleição, será considerado eleito quem tiver obtido a maioria absoluta; e, se nenhum dos candidatos tiver atingido essa maioria, a Câmara dos Representantes escolherá, imediatamente e por escrutínio, o presidente entre os que foram mais votados.

“Nessa eleição cada Estado terá um único voto.

“Se a Câmara dos Representantes não eleger o presidente antes do dia 4 de março, o vice-presidente entrará no exercício do cargo, como no caso de morte ou qualquer outra incapacidade constitucional do presidente.

“Compete ao Senado escolher o vice-presidente entre os dois candidatos mais votados, quando nenhum deles tiver obtido maioria absoluta; e, para tal fim, o **quorum** será formado pelos dois têrços dos senadores, sendo exigida a maioria absoluta para a validade da eleição”.

“Este método, embora muito utilizado há muitos anos, por vêzes dá margem a injustiças, pois alguns candidatos que obtêm maioria de votos do eleitorado não são eleitos, apesar de que esta não seja a regra. É o caso da eleição de HAYES, candidato republicano, que obteve 4.033.950 eleitores de primeiro grau e 185 eleitores do segundo grau, enquanto que o candidato democrata TILDEN conseguiu 4.284.485 eleitores do primeiro grau e 184 eleitores do segundo grau: TILDEN perdeu assim as eleições em favor de HAYES, apesar de TILDEN ter conseguido 250.535 votos a mais na massa eleitoral. Outros exemplos podem ocorrer e têm ocorrido em técnicas semelhantes, muito embora o sentimento de legalidade arraigado nos norte-americanos acolha com submissão respeitosa esta injustiça.

DUVERGER salienta na obra **Direito Constitucional e Instituições Políticas**, que “êsse sistema de eleição popular do Presidente não se estabeleceu senão progressivamente. A Constituição ela mesmo prevê simplesmente que cada Estado escolhe como entende um número de eleitores presidenciais igual ao número total de senadores e representantes que envia ao Congresso (êsses eleitores não devendo ser nem senadores

nem representantes). Na origem, eram as legislaturas dos Estados que designavam elas mesmas os eleitores presidenciais: em lugar de ser eleito pelo povo, o Presidente era em realidade pelos Parlamentos dos Estados. Na primeira metade do século XIX, os Estados atribuíram um a um a eleição dos eleitores presidenciais a seus cidadãos, a Califórnia do Sul sendo o último a fazê-lo em 1860: uma evolução muito importante assim se cumpriu. Uma só consequência subsiste ainda no sistema indireto primitivo: um candidato presidencial pode ter a maioria dos votos populares, mas uma minoria de eleitores presidenciais e vice-versa. Pois maiorias esmagadoras de sufrágios não dão mais eleitores presidenciais que maiorias fracas: aquêles que têm maiorias fracas no maior número de Estados podem vencer. O fato se produziu duas vèzes na história dos Estados (eleição TILDEN-HAYES de 1876 e eleição HARRISON-CLEVELAND de 1888)''.

17. **O sistema brasileiro de eleição presidencial** — A tradição firmada na primeira República foi a da eleição popular do Presidente e do Vice-Presidente do Brasil através do voto popular direto, não se aceitando as sugestões da experiência norteamericana.

Defendendo êsse ponto de vista assim se expressa ANÍBAL FREIRE no livro **O Poder Executivo na República Brasileira** (p. 54):

“Inquestionavelmente o sufrágio direto é o que melhor corresponde à natureza do sistema político vigente. Não é possível que, sendo os poderes perfeitamente iguais, não dimanam da mesma origem. O sistema constitucional estabeleceu os três poderes como órgãos necessários da vida do Estado e os instituiu como expoentes da soberania nacional. Seria falsear a essência do regime, prescrever de modo diverso a organização do Poder Executivo...

“Argumenta-se contra o método adotado pela Constituição brasileira dizendo-se que na prática êle não tem dado os resultados que seria para desejar. Não há sistema eleitoral que possa evitar de modo terminante abusos e não tenha sido duramente combatido e

investivado. Os mais engenhosos e sutis, os mais apurados em precauções para a garantia do sufrágio, têm tido frinchas por onde a fraude consegue penetrar, insuflando-lhes a desorganização e a ineficiência. Por menos arraigada que seja a convicção na beleza do voto popular, é forçoso convir em que os pleitos em que êle se possa manifestar em tôda a sua plenitude, refletem o mandato político da autoridade necessária para a sua independência e inteireza...”

A Constituição de 1946 também estabeleceu o sufrágio popular direto, determinando de outro lado que o Presidente e o Vice-Presidente sejam eleitos simultaneamente, em todo o país, cento e vinte dias antes do t rmo do período presidencial.

Entretanto o projeto de Lei Complementar ao Ato Adicional previu que a elei o do Presidente da República se faria vinte dias antes de expirado o período presidencial. A nosso ver, esta Lei Complementar ordinária não poderia alterar a fixa o do prazo de 120 dias antes do t rmo do período presidencial previsto na Lei magna. Evidentemente não   possível a uma lei ordinária violar o texto da Constitui o, hierárquicamente superior. Qualquer reforma deve ser feita como emenda   Constitui o, nunca pela lei ordinária.

A recente Constitui o de 1967 estabeleceu a elei o presidencial por um colégio eleitoral especial.

18. O prazo do mandato presidencial na república constitucional brasileira — A princípio o mandato do Presidente da República no Brasil se exercia pelo prazo de 4 anos, conforme disciplinava o Diploma magno de 1891. Afirmava a propósito o art. 43 da dita Lei fundamental: “O Presidente exercerá o cargo por quatro anos, não podendo ser reeleito para o período presidencial imediato. § 1. : O Vice-Presidente que exercer a Presidência no último ano do período presidencial não poderá ser eleito Presidente para o período seguinte; § 2. : O Presidente deixar  o exercício de uma de suas fun es, improrrog velmente, no mesmo dia em que terminar o seu período presidencial, suce-

dendo-lhe logo o recém eleito; § 3.º: Se éste se achar impedido ou faltar a substituição far-se-á nos termos do art. 41, §§ 1.º e 2.º. § 4.º: O primeiro período presidencial terminará a 15 de novembro de 1894”.

Este prazo foi mantido pela Constituição de 1934, no art. 52, nos seguintes termos: “O período presidencial durará um quadriênio, não podendo o Presidente da República ser reeleito senão quatro anos depois de cessada a sua função, qualquer que tenha sido a duração desta”.

A Carta magna de 1937, no art. 80, ampliou o período presidencial para 6 anos. Trata-se de maior período já previsto na história constitucional brasileira.

A Constituição de 1946 regulou a matéria no art. 82 do seu contexto, especificando: “O Presidente e o Vice-Presidente da República exercerão o cargo por cinco anos”. Buscou-se uma solução intermédia, a fim de evitar-se as sucessivas crises presidenciais provocadas pelas constantes eleições, que sempre tumultuavam o regime, em face da pouca preparação política do povo. O Ato Adicional de 1961 manteve o mandato do Presidente da República pelo prazo de cinco anos, mas não o do Vice-Presidente, cujo cargo fôra eliminado. O mandato previsto pela Constituição de 1967 (art. 77) é de 4 anos.

19. O regime republicano exige um período curto de mandato presidencial — De um modo geral é útil ao regime democrático e republicano a técnica de um período presidencial curto, posto que os períodos prolongados tendem geralmente a uma hipertrofia do Poder Executivo. É uma lição da história. A dominação prolongada degenera naturalmente no poder absoluto. As democracias devem assim acautelarem-se dessa perspectiva. São conhecidos os casos de JÚLIO CESAR na antiguidade romana e de BONAPARTE na época moderna. A América Latina está cheia desse fenômeno de domínio prolongado do poder, tendente ao caudilhismo, expressão sul-americana das ditaduras.

É o caso de citar a história dos presidentes FRAN-
CIA, ROSAS e PORFIRIO DIAZ, que se transforma-

ram em ditadores no Paraguai, na Argentina e no México. O povo mexicano aliás, quando se libertou de PORFIRIO DIAZ, reformou a sua Constituição, em 1911, proibindo reeleger o Presidente (50). No Brasil, é bastante conhecido o caso do Presidente GETÚLIO VARGAS, transformado em caudilho e ditador.

Por tôda a parte acontece a mesma coisa, como o Lorde Protetor CROMWELL na Inglaterra, os Doges vitalícios em Veneza, sempre criando um clima favorável à supressão das liberdades públicas, em favor do despotismo e da hipertrofia do Poder Executivo.

É preciso então limitar o prazo do período presidencial, especialmente no regime presidencialista, onde há unidade do Poder Executivo, e ainda com mais vigor nas democracias imperfeitamente desenvolvidas, de deficiente educação política.

Nos regimes parlamentaristas, via de regra o mandato presidencial é mais longo, porém menos perigoso, porque o chefe de Estado tem uma função decorativa.

Na França da Terceira República o Presidente era eleito por sete anos pelo Parlamento, podendo ser reeleito. Porém aparecia como uma figura antes simbolizando um Executivo de representação e não de ação, praticamente não governava.

É esta a razão pela qual dizia CASEMIRO PÉRIER, que foi Presidente da República francesa, em carta publicada a 22 de fevereiro de 1905: "O Presidente não pode nada por si próprio; pode válidamente pôr a sua assinatura ao lado de outra, se lhe pedem; porém, excetuada a sua renúncia, tudo que êle assina sozinho, não constitui, nada do que um autógrafo de coleção. Portanto era bem inútil falar dêle e fazê-lo intervir; era simplesmente sublinhar a sua impotência". Daí

(50) JUAN DE LA TORRE, Constitución Federal, Biblioteca Jurídica Mexicana, tomo 1º, 1913, p. 63, nota 218.

concluir PÉRIER: "O Presidente da República não é mais do que um mestre de cerimônias". HENRY LEYRET em seu ensaio sobre **O Presidente da República** (51) assinala; "Entre todos os poderes que parecem atribuídos ao Chefe de Estado, só um êle exerce livre e pessoalmente: a presidência das solenidades nacionais".

Resumindo, dir-se-á que tanto no parlamentarismo como no presidencialismo não se deve prolongar por demais o período presidencial, por amor às liberdades públicas, em face da possível degenerescência do poder legal em despotismo. Esta limitação é tanto mais preciosa ao presidencialismo e nos países de insuficiente educação cívica.

20. O prazo do mandato presidencial no moderno direito comparado — É interessante mostrar, a título ilustrativo, o exemplo seguido pelo direito público comparado moderno no tocante ao prazo do mandato presidencial, examinando o assunto no sistema parlamentarista, no sistema colegial e no sistema presidencialista.

No sistema parlamentarista as atuais Constituições da Índia de 1949 e do Paquistão de 29 de fevereiro de 1956 fixam o período de cinco anos para o mandato do Presidente da República, ambos os países admitindo o regime da república parlamentarista. A Constituição da Alemanha Ocidental prevê também o prazo de cinco anos para o Presidente da República, que pode ser reeleito por uma só vez (art. 54,2), a Constituição da

(51) HENRY LEYRET, *Le Président de la République*, 1913, pp. 12 e 255-259. — GIESE, *Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a. M., 1955, p. 96 — Sobre a presidência da república na Itália: PIETRO VIRGA, *Diritto Costituzionale*, Palermo, 1955, pp. 282 s. — Na França o Presidente da República acresceu consideravelmente a sua influência com a Constituição de 1958, falando-se inclusive de que ela constitui um regime semi-presidencial. Veja-se a respeito: GEORGES BURDEAU, *O Poder Executivo na França*, Belo Horizonte, 1961, pp. 64 s. — e JEAN MEYNAUD no artigo *O Executivo na Nova Constituição Francesa*, na obra coletiva de J. DJORDJEVIC e outros, intitulada *O Papel do Executivo no Estado Moderno*, Belo Horizonte, 1959, pp. 106 s.

Itália prevê o mandato para sete anos (art. 85, da Carta fundamental de 1948), não cogitando da reeleição. Assim também a Constituição da França de 1958, no art. 6, o Presidente sendo eleito pelo prazo de 7 anos, não se tratando de reeleição. (52)

No sistema colegial de governo, cujo modelo clássico é a Suíça, a sua Constituição de 1874, revisada em 1 de janeiro de 1953, alude a um Conselho Federal Executivo de 7 membros, que são escolhidos por quatro anos pelo Parlamento suíço. Afirma a propósito o art. 98 do Diploma magno: "O Presidente da Confederação é o Presidente do Conselho Federal. O Presidente e o Vice-Presidente são eleitos pelos conselhos em sessão conjunta dentre os membros do Conselho Federal, pelo prazo de 1 ano. O antigo Presidente não pode ser eleito novamente Presidente ou Vice-Presidente para o ano subsequente. O mesmo membro não pode ser Vice-Presidente por dois anos consecutivos". (53) Um sistema colegial pouco mais ou menos semelhante foi adotado pela Constituição do Uruguai de 1952.

Vejam agora o caso no regime presidencial. HAMILTON, na Convenção de Filadelfia, opinava pela permanência do Presidente da República enquanto bem servisse, o que é a fórmula norteamericana para consagrar a vitaliciedade (54). A Constituição de 1787 limitou o prazo para quatro anos, porém nada ressalvou quanto a reelegibilidade. Os costumes entretanto permitiram a reeleição, por uma só vez.

WASHINGTON aceitou contrariado a sua segunda investidura. Não concordou de modo nenhum com o terceiro mandato, apesar da insistência de seus amigos (55). Assim também procedeu THOMAS JEFFERSON.

(52) CHRISTOPHER HUGHES, *The Federal Constitution of Switzerland*, Oxford, 1954, pp. 106 s.

(53) WATSON, *The Constitution*, 1910, I, p. 868.

(54) CORNELIS DE WITT, *Histoire de Washington et de la fondation de la République des États Unis*, 1884, pp. 288 e 436.

(55) EVERETT KIMBALL, *The National Government of the United States*, 1920, pp. 140-141. — HAROLD ZINK, *A Survey of American Government*, New York, 1950, p. 225.

Mais tarde, em 1912, TEODORO ROOSEVELT desejou governar por um terceiro período presidencial, alegando que como Vice-Presidente havia apenas completado como substituto o primeiro período presidencial, mas sofreu generalizada repulsa.

COOLIDGE, que substituiu HARDING, também pretendeu, mas o Senado reagiu contra a orientação, aprovando, em 10 de fevereiro de 1928, por 56 votos contra 26, a resolução LAFOLLETE, na qual se sustentava que um terceiro período presidencial exercido pela mesma pessoa, além de imprudente e impatriótico, aparece como um grave período para as instituições liberais. (56)

Reelegeram-se presidente: WASHINGTON, JEFFERSON, MADISON, MONROE, JACKSON, LINCOLN, GRANT, MAC-KINLEY, TEODORO ROOSEVELT, WILSON, FRANKLIN ROOSEVELT, HARRY TRUMAN (Vice-Presidente) e EISENHOWER.

O único a reeleger-se por três vês foi FRANKLIN DELANO ROOSEVELT, sob o pretexto de que não convinha mudar de Presidente durante a II Guerra Mundial, numa época perigosa para a própria sobrevivência da nação norte-americana. Atualmente a chamada Emenda TRUMAN, que é a vigésima segunda emenda à Constituição, aprovada em 26 de fevereiro de 1951, proibiu a segunda reeleição, depois que a dita emenda foi aprovada pela legislatura de Nevada e Utah. A dita emenda declara: "Nenhuma pessoa será eleita... mais do que duas vês... ou mais do que uma se sucedeu ao Presidente e serviu mais do que dois anos do termo do mandato do outro". (57)

(56) JOHN H. FERGUSON e DEAN E. McHENRY, *The American Federal Government*, New York, 1926, p. 261. — JOSEPH e KALLENBACH, *Constitutional Limitations on Reelibility of National and State Chief Executives*, *American Political Science Review*, vol. 46, junho, pp. 438-454. — PAUL G. WILLIS e GEORGE L. WILLIS, *The Politis of the Twenty-second Amendment*, *Western Political Quarterly*, vol. 5, Setembro, 1952, pp. 4469-482.

(57) EDWARD S. CORWIN, *A Constituição Norte-Americana e seu Significado Atual*, Rio s.d., p. 124.

21. O prazo do mandato no Brasil — A tendência dominante no Brasil, durante a época republicana, foi a da limitação do mandato presidencial, vedando-se a reeleição. Admite-se inclusive como acertada a doutrina de que o Presidente não intervenha inclusive na escolha do seu sucessor.

Assim aconteceu com AFONSO PENA, que pleiteou em 1909 a eleição do seu compadre e amigo, DAVID CAMPISTA, para seu sucessor, candidatura combatida por PINHEIRO MACHADO e RUY BARBOSA, sob o pretexto de que o Presidente não deveria interferir na reeleição do sucessor.

Durante o regime constitucional, republicano e democrático, também se proibia que o Vice-Presidente pleiteasse o cargo de Presidente, desde que tivesse substituído ao Presidente, não podendo assim pleitear a presidência para o quinquênio imediato. Na época dois Vice-Presidentes, AFONSO PENA e WENCESLAU BRAZ, foram eleitos presidentes para o quadriênio presidencial previsto na Constituição e imediato ao seu mandato de Vice-Presidente. Entretanto nenhum deles esteve no poder, como Presidente, apenas tendo exercido o cargo de Vice-Presidente, e nunca a suprema magistratura nacional.

O Ato Adicional de 1961 eliminou o cargo de Vice-Presidente, ao contrário de algumas Constituições democrático-parlamentares, que admitem a existência do Presidente e do Vice-Presidente, como a da Índia de 1949, mas a Constituição de 1967 o mantém.

22. O problema do compromisso na história constitucional brasileira — Já a Constituição brasileira de 1891 previa o problema do compromisso do Presidente da República, nos seguintes termos pronunciados no art. 44 do Diploma magno: “Ao empossar-se do cargo, o Presidente pronunciará, em sessão do Congresso, ou se este não estiver reunido, ante o Supremo Tribunal Federal, essa afirmação: “Prometo manter e cumprir com perfeita lealdade a Constituição Federal, promover o bem geral da República, observar suas leis, sustentar-lhe a união, a integridade e a independência”.

Por sua vez declarava o art. 53 da Constituição de 1934: "ao empossar-se, o Presidente da República pronunciará, em sessão conjunta da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, ou se não estiverem reunidos, perante a Corte Suprema, este compromisso: "Prometo manter e cumprir com lealdade a Constituição Federal, promover o bem geral do Brasil, observar as suas leis, sustentar-lhe a união, e integridade e a independência". Apesar deste compromisso, isto não impediu que o Presidente eleito GETÚLIO VARGAS, violasse a sua jura. O Diploma magno de 1937 não aludiu ao compromisso na parte relativa ao Presidente da República.

O atual Diploma de 1946 prevê o seguinte no seu art. 83: "O Presidente e o Vice-Presidente da República tomarão posse em sessão do Congresso Nacional ou, se este não estiver reunido, perante o Supremo Tribunal Federal. Parágrafo único. O Presidente da República prestará, no ato da posse, este compromisso: "Prometo manter, defender e cumprir a Constituição da República, observar as suas leis, promover o bem geral do Brasil, sustentar-lhe a união, a integridade e a independência". O art. 84 acrescenta: "Se decorridos 30 dias da data fixada para a posse, o Presidente ou o Vice-Presidente da República não tiver, salvo por motivo de doença, assumido o cargo, este será declarado vago pelo Tribunal Superior Eleitoral". A Constituição de 1967 regula a matéria no art. 78.

23. Da posse e do compromisso no direito comparado — De um modo geral, a posse é investidura em cargo público, ou em função gratificada. O compromisso constitui uma obrigação a que se empresta caráter solene, no direito administrativo é o termo em que o agente antes de tomar posse do cargo, promete cumprir com fidelidade os deveres inerentes ao mesmo. O termo é assinado tanto pelo compromissário como pela autoridade que dá posse, sendo depois devidamente registrado.

Nos Estados Unidos o Presidente da República

presta o juramento ao tomar posse. Antes de entrar no exercício do cargo, fará êle o seguinte juramento ou afirmação, senão quer fazer o juramento:

“Juro (ou afirmo) solenemente que desempenharei o cargo de Presidente dos Estados Unidos e tudo farei ao meu alcance para preservar, proteger e defender a Constituição dos Estados Unidos”.

No direito norteamericano se discute a relação temporal entre a entrada em exercício no cargo e a prestação do juramento. Segundo CORWIN (58), aparentemente aquêle vem primeiro: “Esta proposta, parece ser exigida pela linguagem da própria cláusula e, ainda, apoiada no fato de que enquanto a lei de 1 março de 1792 presume que WASHINGTON se tornou Presidente a 4 de março de 1789, êle só prestou juramento a 30 de abril. Também no caso paralelo da coroação do monarca britânico a prestação do juramento foi, às vêzes, adiada durante anos após a sucessão do herdeiro”.

Formalmente assim a Constituição norteamericana exige somente que o Presidente preste compromisso antes de entrar no exercício do cargo. Quando o tempo está bom, o juramento é prestado ao ar livre, em plataforma que se constrói especialmente para tal fim na face oriental do Palácio do Congresso (Capitólio). Quando chove a cerimônia se realiza no própria sala das sessões do Senado.

HAYES, por ser domingo o dia 4 de março de 1877, não prestou compromisso nêsse dia, tendo-o feito em um sábado, no Palácio do Congresso, perante o Presi-

(58) CHARLES A. BEARD, *American Government and Politics*, New York, p. 162: “On the day of inauguration, the President elected is driven to the Capital. If the wether permits, the oath of office, administered by the Chief Justice of the United States, is taken in the open air on a platform at the east front of the Capitol; otherwise, in the Senate Chamber. Following the custom established by WASHINGTON, the new President then delivers and inaugural adress. After the ceremony, he returns or the White House, where he revews from a special stand a long procession organized in his honor. Then he is ready for work”.

dente do Supremo Tribunal Federal, como se costuma fazer nos Estados Unidos. (59)

O Vice-Presidente da República, nos Estados Unidos, quando assume a Presidência, presta novamente o juramento, mas particularmente. (60)

Entretanto, não se proíbe que o Chefe de Estado teger a Constituição, isto não autoriza o Presidente a exceder os seus próprios poderes constitucionais. Se o chefe da magistratura suprema veta uma lei, não pode entretanto deixar de cumprí-la, quando esta é promulgada contra o seu voto. Deve considerá-la como lei, e cumprí-la enquanto não foi invalidada pelo Poder Judiciário. A propósito é conveniente consultar a redação final da mensagem de JEFFERSON de 8 de dezembro de 1801, a respeito da interpretação presidencial da Constituição. (61) Quanto a JACKSON, CHARLES WARREN, em sua **Suprema Côrte na História dos Estados Unidos** (62), contesta que o dito Presidente tenha afirmado direito de descumprir decisão judicial enquanto agia em sua capacidade executiva.

Na Alemanha de Bonn de 1949, conforme o art. 56, se declara o seguinte:

“Quando de sua entrada em funções, o Presidente Federal presta perante a Dieta Federal e o Conselho Federal reunidos o seguinte juramento: “Juro consagrar minhas fôrças à felicidade do povo alemão, aumentar sua prosperidade e evitar-lhe todo o dano, observar e defender a lei fundamental e as leis da Federação, cumprir conscienciosamente os meus deveres, e ser justo com relação a todos. Que Deus me ajude!”.

“O juramento pode igualmente ser prestado sem fórmula religiosa”.

(59) WATSON, *The Constitution*, 1910, I, p. 909.

(60) WATSON, *o.c.*, p. 910.

(61) Vide: A J. BEVERIDGE, *Life of John Marshall*, III, Boston, 1919, pp. 605-606.

(62) CHARLES WARREN, *Supreme Court in United States History*, II, pp. 222-224.

Os comentários da Constituição alemã tendem a dissociar a posse e o compromisso. A recusa a prestar compromisso significa apenas uma violação da Constituição, como assinala KOELLREUTTER. (63)

ERNST KERN, no comentário ao art. 56 da obra coletiva de ABRAHAM e outros, esclarece que a doutrina proveniente do regime de Weimer e ainda hoje prevalecendo, é a de que o juramento não implica em efeitos jurídicos fundamentais. (64) É o que também ensina KOELLREUTTER. De outro lado, ANSCHUETZ o grande comentarista da Constituição de Weimar numa das edições do seu comentário (p. 226), já ponderava que a obtenção do cargo presidencial não é uma consequência da prestação de compromisso, porém ao contrário esta provém do dever consequente à eleição ao cargo executivo. A recusa de prestar o compromisso (*Eidesleistung*), não significa absolutamente renúncia ao cargo. Poderá dar margem apenas ao impedimento, pois representa violação à Constituição. Pode então o Presidente perder o cargo, mas com efeitos apenas *ex nunc*.

Assim também opina KOELLREUTER em sua obra já mencionada, como também GIESE em seu conhecido estudo sobre a **Lei Fundamental da República Federal Alemã**. (65)

(63) OTTO KOELLREUTTER, *Deutsches Staatsrecht*, Stuttgart und Koeln, 1953, p. 199: "Neu ist bei diesem politischen Eid, dessen Formulierung im uebrigen dem des Reichspräsidenten (Art. 42 WV) entspricht, die Verpflichtung der "Verteidigung" aller Gesetze, also der Verpflichtung zu einem aktiven Einsatz in dieser Hinsicht. Der Eid ast also ein "promissorischer". Denselben Eid leisten nach Art. 64 GG der Bundeskanzler und die Bundesminister vor dem Bundestag. Die Eidesleistung hat keine konstitutive Bedestung ver der Eidesleistung ergangene Regierungakte des Bundespraésidenten und der Regierngsmitglieder sind gueltig. Die Nichterfuellung der Eidespflicht bedeutete eine Verfassungsverletzung".

(64) ANSCHUETZ, *Die Verfassung des Deutschen Reichs*, Berlin, 1930, 13a. edição, p. 226. — KERN, no Comentário ao art. 56 da obra coletiva de H.J. ABRAHAM e outros, *Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar)*, Hamburg, 1954, 2 vols., I.

(65) FRIEDRICH GIESE, *Grundgesetz fuer die Bundesrepu-*

Na República brasileira, a Constituição previu tudo minunciosamente. Estando funcionando as Câmaras, o Presidente presta o seu compromisso perante o Congresso. O Presidente do Congresso, que é o Vice-Presidente do Senado, recebe o compromisso. Nas férias parlamentares, o Chefe do Executivo recém-eleito, presta a posse perante o Supremo Tribunal Federal.

O Vice-Presidente da República também presta o seu compromisso na mesma oportunidade. A Constituição de 1946 não previu a fórmula do compromisso para o Vice-presidente. Tem-se discutido se o Vice-Presidente quando empunha temporariamente ou definitivamente as rédeas do governo, deve renovar o seu compromisso. CARLOS MAXIMILIANO entende que não. Relembra a propósito que quando o Vice-Presidente FLORIANO PEIXOTO substituiu o Marechal DEDORO DA FONSECA em 1891, pela sua renúncia, assim quando NILO PEÇANHA pela morte de AFONSO PENA em 1909 assumiu também a dita presidência, por ser Vice-Presidente, ambos em substituições definitivas, não houve solenidades de posse perante o Congresso ou perante o Supremo Tribunal Federal. Seguiu-se então praxe diferente dos Estados Unidos, pois informa WATSON, na obra *A Constituição* (edição de 1910, I, p. 910), que êle presta novo compromisso particularmente.

Aos 24 de agosto de 1954, quando o Vice-Presidente CAFÉ FILHO assumiu a Presidência da República, com o suicídio do Presidente GETÚLIO VARGAS, a princípio se afirmou, por vozes autorizadas, que seria desnecessário o compromisso do Presidente da República CAFÉ FILHO, mas depois se admitiu solução contrária, que é a correta. O Vice-Presidente usa então o título de Presidente, como ocorre nos Estados Unidos,

blik Deutschland, Frankfurt a.M , 1955, p. 99: "Die Eidesleistung ist Staatsrechtliche Pflicht des neugewaehten BPr. Ihre Erfuellung bildet die Voraussetzung nur fuer die Erlaubtheit, nicht auch fuer die Gueltigkeit neiner Massnahmen als Staatshaupt. Ihre Verweigerung bedeutet nich gerante Amstverzicht, waere aber Verletzung mit den moeglichen Folgen des Art. 61".

como ocorreu também quando NILO PEÇANHA em 1909 ocupou o cargo pela morte de AFONSO PENA.

A Constituição não regula o compromisso do Vice-Presidente, como fez para o Presidente da República, no parágrafo único do art. 83. Entretanto o Regimento Comum do Congresso Nacional, constando da Resolução n. 1 de 1951, no art. 13, § 5.º, cogita do seguinte juramento: "Prometo exercer o cargo de Vice-Presidente da República com dedicação e lealdade, cumprir as leis do Brasil e tudo fazer pelas suas instituições e pelo seu progresso".

O Ato Adicional de 1961 no art. 21 limitou-se a prever que o Vice-Presidente JOÃO GOULART prestaria o compromisso perante o Congresso Nacional. Destarte, no mais, continuou em vigor o dispositivo constitucional a respeito. Como se sabe, o aludido Ato Adicional foi revogado.

A Constituição de 1967 ainda declara que, se, decorridos 10 dias da data fixada para a posse, caso o Presidente ou o Vice-Presidente da República não tenham assumido o cargo, salvo por motivo de saúde, será êste declarado vago pelo Congresso Nacional.

24. As ausências do chefe de Estado na História constitucional brasileira — Na história constitucional brasileira já o Diploma magno de 1824 regulava o problema das viagens do chefe de Estado, no art. 104, assim redigido: "O Imperador não poderá sair do Império do Brasil sem o consentimento da Assembléia Geral; e, se o fizer se entenderá que abdicou a corôa".

A Constituição de 1891 estava assim concebida no art. 45: "O Presidente e o Vice-Presidente não podem sair do território nacional sem permissão do Congresso sob pena de perderem o cargo".

A mesma orientação foi tomada pelo Diploma magno de 1934, em seu artigo 55: "O Presidente da República, sob pena de perda do cargo, não poderá ausentar-se para país estrangeiro, sem permissão da Câmara dos Deputados, ou não estando esta reunida, da Sessão Permanente do Senado Federal".

Outro foi o roteiro determinado pela ditadura com

a sua Carta de 1937 no art. 77, que assim se expressava: "Nos casos de impedimento temporário ou visitas oficiais a países estrangeiros, o Presidente da República designará, dentre os membros do Conselho Federal, o seu substituto".

O texto vigente de 1967 voltou à determinação tradicional constante do seu art. 82 nos seguintes termos: "O Presidente e o Vice-Presidente não poderão ausentar-se do país sem licença do Congresso Nacional, sob pena de perda do cargo".

25. Necessidade da permanência do Chefe de Estado no país — Evidentemente o Chefe de Estado tem o dever de consagrar-se efetivamente ao bom desempenho do seu cargo, não podendo estar longe do centro de suas atividades político-administrativas, ausentando-se do país. Deve estar sempre em sua nação, a não ser que motivos excepcionais de visitas o levem a países estrangeiros, para isso entretanto devendo estar devidamente autorizado pelo Parlamento.

A Constituição brasileira do Império admitia que o Imperador se ausentasse do país com o consentimento da Assembléia Geral. D. PEDRO II fêz diversas viagens pela Europa em 1871-72, tendo então ido também ao Egito, à Palestina e à Ásia Menor, bem como em 1876-77 e 1887-88, a segunda viagem começando pelos Estados Unidos, quando teve a ocasião de assistir à Exposição Universal de Filadelfia. A Princesa Isabel foi regente, e mesmo durante a sua regência foi decretada a abolição da escravatura, já ao final do Império.

Diversos presidentes da República no Brasil também viajaram para o estrangeiro. CAMPOS SALES foi a Buenos Aires, com o assentimento das Câmaras, retribuindo uma visita do General JULIO ROCA, Presidente da República irmã. O Presidente CAFÉ FILHO também esteve em Portugal, em tempos mais recentes.

Entretanto, não se proíbe que o Chefe de Estado esteja sempre na capital do país, podendo percorrê-lo todo, sem necessidade do assentimento da Assembléia do Congresso. Isto já advém da época de D. PEDRO II que costumava passar os verões em Petrópolis, numa

orientação que foi seguida por inúmeros presidentes. O pensamento do legislador constituinte brasileiro não foi propriamente o de proibir este afastamento, à maneira do que ocorre com o Diploma argentino, no art. 21, dizendo o seguinte: "Não pode ausentar-se do território da Capital, sem permissão do Congresso. Não estando este reunido, só poderá fazê-lo sem licença, por grave motivo de serviço público".

Nos Estados Unidos também se discutiu o assunto, para indagar se o Presidente poderá afastar-se da sede oficial do governo, dentro de seu país, mas sem a sanção da perda do cargo. Na prática grandes presidentes assim procederam. WATSON relembra que WASHINGTON esteve ausente da capital norteamericana durante 181 dias, JEFFERSON durante 796 e MADISON por 637 dias, como se refere em seu livro **A Constituição** (edição de 1910, II, pp. 1.010). Questionado o Presidente GRANT pela Câmara dos Representantes, para indagar se era razoável o seu afastamento, permanecendo a distância da sede do governo, este respondeu, em 1876, informa ainda WATSON (o.c., pp. 1066 s.) que não estava obrigado a ficar em Washington, e que vários de seus antecessores dessa forma procederam. Assim WASHINGTON despachava também em Mount Vernon, JEFFERSON em Monticello, MADISON em Montpellier e MONROE em Chesapeake.

26. O problema de subsídio dos Chefes de Estado — Historicamente, a princípio havia uma confusão entre a fortuna pública e a fortuna particular do soberano, como relembra CARLOS MAXIMILIANO. O rei era o próprio proprietário dos bens e créditos do Estado, então os redistribuia para si, para sua corte e para as despesas gerais do país. Era o tempo em que identificava a soberania do príncipe com a soberania nacional.

Na Inglaterra se passou inicialmente a fazer a distribuição, quando a Câmara dos Comuns, em 1660, instituiu uma comissão com o seguinte objetivo: "Procurar os meios de assegurar ao soberano renda suficiente para manter o esplendor e a grandeza do cargo e pôr

a corôa a coberto de necessidades, afim de impedir que esta seja tratada com pouca atenção pelos Estados vizinhos". Com a revolução parlamentar de 1689, se distinguiu entre as necessidades da administração e as de defesa do país, para a primeira se confiando à Corôa uma soma suficiente para as ditas despesas, enquadradas dentro de uma verba chamada lista civil, enquanto que para as segundas despesas de natureza militar o Parlamento consignava uma verba anualmente.

Ainda mais tarde, em 1830, durante o reinado de GUILHERME IV, se modificou a tecnologia empregada, como salienta RACIOPPI e BRUNELLI, pois lista civil hoje é apenas a soma entregue só ao rei anualmente para as suas despesas, afim de manter o decôro e a grandeza do cargo. (66) Em 1905 a lista civil se elevava a 450 mil libras esterlinas.

No Brasil, a lei n. 151, de 28 de agosto de 1840, outorgou a D. PEDRO II, a dotação anual de 800 contos de réis, afora o indispensável para as despesas com os seus palácios e residências. A Imperatriz recebia 96 contos, a Princesa Imperial 24, o primogênito 8, os demais príncipes 6 contos, tanto o primogênito como os príncipes tendo essa quantia elevado ao dôbro, quando atingissem a maioridade. (67)

Com o advento da República, o Diploma magno de 1891, no seu art. 46, estabeleceu o seguinte: "O Presidente e o Vice-Presidente perceberão subsídio, fixado pelo Congresso no período presidencial antecedente". Esta sistemática foi prosseguida pelo Diploma magno de 1934, no art. 54, da seguinte maneira: "O Presidente da República terá o subsídio fixado pela Câmara dos Deputados, no último ano da legislatura anterior à sua eleição". A sistemática atual da Cons-

(66) RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, 1909 I, pp. 583-585.

(67) JOAQUIM RODRIGUES DE SOUSA, *Análise e Comentário da Constituição Política do Império do Brasil*, II, 1870, p. 208.

tituição de 1946 adotou o mesmo ponto de vista, assim se expressando, no art. 86: "No último ano da legislatura anterior à eleição para Presidente e Vice-Presidente da República, serão fixados os seus subsídios pelo Congresso Nacional".

Destarte se fixou no Brasil republicano a orientação tendente à fixação dos subsídios tanto do Presidente como do Vice-Presidente pelo próprio Congresso Nacional, porém no último ano da legislatura anterior à eleição dos mesmos. É o dispositivo que ainda vigora atualmente, na Constituição de 1967, no art. 47, VII.

Justifica-se a medida de estabelecer êste subsídio com anterioridade, para evitar o seu aumento pela legislatura afim de favorecer o Presidente em exercício. De outro lado também o Congresso não poderá diminuir os subsídios do Presidente, o que seria uma modalidade de domínio sôbre a sua vontade. Em geral o direito de dispor de dotação de um homem transforma-se em poder sôbre a sua vontade, como salienta CARLOS MAXIMILIANO, de acôrdo com HAMILTON em *O Federalista*.

Durante o regime republicano o Presidente da República residia no Palácio do Catete, a sede oficial do govêrno brasileiro, ou na Guanabara que havia sido construído no Império para a Princesa ISABEL. Durante o verão êle se retirava normalmente para Petrópolis, residindo no Palácio Rio Negro. Atualmente a sede oficial do govêrno foi transferida para Brasília, onde reside oficialmente o Presidente da República, em palácio de reluzente arquitetura para êste fim construído.

Na França, a princípio a Constituição de 1843 (art. 62), determinava que o Presidente era hospedado e alojado por conta da República e recebia um subsídio de 600 mil francos anualmente. Durante a Terceira República francesa, as suas leis constitucionais não fixavam o subsídio do Presidente que era determinado pelas leis financeiras anuais. De acôrdo com a lei de finanças de 31 de julho de 1920, o subsídio foi elevado para um total de 2 milhões de francos, em

1928 foi aumentado para 3.600.000 francos. O Presidente se alojava no Palácio Nacional dos Campos Elísios e dispunha também dos castelos de Fontainebleau e Rambouillet, o seu serviço estando organizado em uma casa civil e uma casa militar. (68) Atualmente o subsídio é bem maior, mas a Constituição francesa de 1958 não alude especialmente ao caso, sendo assim o subsídio fixado pelo Parlamento.

Na Itália, pela lei de 9 de agosto de 1948, além de um subsídio de 12 milhões de liras anualmente, se concede ao Presidente uma dotação, esta constituída uma parte em natureza pelo uso dos bens patrimoniais destinados à residência do Presidente (como por exemplo o Palácio Quirinal e outros), bem como uma outra parte de 180 milhões de liras para as despesas da presidência. (69)

Nos Estados Unidos tem variado bastante o montante do subsídio. O art. 2, secção I, cláusula 6a., determina o seguinte: "Em épocas determinadas, o Presidente receberá por seus serviços uma remuneração que não poderá ser aumentada nem diminuída durante o exercício para o qual fôr eleito, e não deverá receber, durante êsse período, nenhum emolumento dos Estados Unidos ou de qualquer dos Estados".

(68) A. ESMEIN, *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, Paris, 1928, II, p. 61.

(69) PIETRO VIRGA, *Diritto Costituzionale*, Palermo, 1955 p. 286: "Per assicurare l'indipendenza economica del Presidente vengono ad esso attribuiti (L. 9 agosto, 1948 n. 1077):

- a) L'assegno: costtito de una indennità devuta per la sua personale prestazione; è stato determination lire 12 milioni annui da corrispondersi in dodici mensilità;
- b) la dotazione; che serve a soddisfare le esigenze di funzionamento dell'ufficio; si compone a sua volta di:
 - 1) una parte in natura costituita dell'uso di beni patrimoniali indisponibili destinati per la residenza e gli uffici del Presidente e presisamente del palazzo del Quirinale, dei fabbricati Sanfelice e Martinucci e della tenuta di Castelporziano;
 - 2) una parte in denaro per le spede della Presidenza determinatè attualmente in lire 180 milioni, da stanziarsi nello stato di previsione delle spese del Ministro del Tesoro e da Corrispondersi in dedici mensilità".

A maneira de vida dos Presidentes varia de acôrdo com o seu temperamento. BRYCE (70) assinala determinados fatos pitorescos. Em sua época WASHINGTON, quando ia assistir à abertura solene da sessão anual do Congresso, dirigia-se ao Capitólio em reluzente carruagem puxada por três parelhas, presidida por batedores montados, cercado ao lado e atrás da sua carruagem por criados de libré. JEFFERSON procedia da maneira inversa: ia sòzinho no seu cavalo que amarrava no poste defronte do portão do Capitólio.

De 1909 a 1949 os vencimentos do Presidente dos Estados Unidos montavam a 75.000 dólares, mas com a inflação subsequente êles se tornaram insignificantes. (71) Em janeiro de 1949, o subsídio foi elevado para 100.000 dólares com um adicional de 50.000. No começo de 1953 tanto o salário como a ajuda de custo tradicional tornaram-se tributáveis. As viagens, despesas com a Casa Branca, etc., são discriminadas ainda separadamente no orçamento. (72)

(70) BRYCE, *The American Commonwealth*, 1903, 3a. ed., I, p. 77.

(71) Vide a propósito CARLOS MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição Brasileira*, Rio, 1948, II, p. 218.

(72) JOHN H. FERGUSON e DEAN E. McHENRY, *The American Federal Government*, New York, 1956, p. 263: "From 1909 to 1949 its was \$75.000 per year; in January, 1949, it was rised to \$100.000 and an additional \$50.000 tax-free expense allowance was provided. Beginning in 1953 the salary and allowance were both made taxable. Travel, official entertaining, and White House are supported out of separate budget items. Even when all presidential perquisites are considered, however, the chief executive receives less compensation than hundreds of people in business and entertainment".