

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

**BRUNO JOSÉ QUEIROZ CERETTA**

**AS ATRIBUIÇÕES PRESIDENCIAIS NA ORDEM CONSTITUCIONAL DE 1988:  
EXAME CRÍTICO À LUZ DA TEORIA JUSPOLÍTICA CONTEMPORÂNEA**

Porto Alegre  
2018

**BRUNO JOSÉ QUEIROZ CERETTA**

**AS ATRIBUIÇÕES PRESIDENCIAIS NA ORDEM CONSTITUCIONAL DE 1988:  
EXAME CRÍTICO À LUZ DA TEORIA JUSPOLÍTICA CONTEMPORÂNEA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Cezar Saldanha Souza Junior

Porto Alegre

2018

### CIP - Catalogação na Publicação

Queiroz Ceretta, Bruno José  
As Atribuições Presidenciais na Ordem  
Constitucional de 1988: exame crítico à luz da teoria  
juspolítica contemporânea / Bruno José Queiroz  
Ceretta. -- 2018.  
167 f.  
Orientador: Cezar Saldanha Souza Junior.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Programa de  
Pós-Graduação em Direito, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Presidencialismo. 2. Competências presidenciais.  
3. Consenso. 4. Dissenso. 5. Técnico-burocracia. I.  
Saldanha Souza Junior, Cezar, orient. II. Título.

**AS ATRIBUIÇÕES PRESIDENCIAIS NA ORDEM CONSTITUCIONAL DE 1988:  
EXAME CRÍTICO À LUZ DA TEORIA JUSPOLÍTICA CONTEMPORÂNEA**

Dissertação defendida por Bruno José Queiroz Ceretta em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018, perante o Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, na área de Fundamentos Dogmáticos da Experiência Jurídica, ênfase Direito Público, como requisito para a obtenção do grau de mestre. Foi submetida à banca examinadora, que lhe atribuiu nota: \_\_\_\_\_, considerando, portanto:

( ) aprovado, com o grau correspondente: \_\_\_\_\_.

( ) reprovado, com o grau correspondente: \_\_\_\_\_.

Aprovado em: \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

BANCA EXAMINADORA

---

Orientador: Prof. Dr. Cezar Saldanha Souza Junior

---

Examinador

---

Examinador

---

Examinador

À minha família  
e ao aperfeiçoamento das instituições juspolíticas do país.

## AGRADECIMENTOS

O encerramento deste ciclo de estudos enseja uma pertinente nota de agradecimento. Esta dissertação é o ponto conseqüente de diferentes aprendizados e vivências advindas durante o curso de Pós-Graduação em Direito. Reportar-se com reconhecimento ao conjunto de fatos precedentes é tarefa aparentemente fácil, pois jubilosa, mas paradoxalmente sensível, porquanto demanda ponderação e equanimidade. Da forma mais abrangente, registro gratidão penhorada,

À minha família, permanentemente presente e zelosa, por todo o apoio, sem o qual este trabalho não teria sido executado.

Ao professor Cezar Saldanha Souza Junior, mestre, publicista cuja originalidade ensejou uma vasta construção doutrinária em que este trabalho se insere, pela orientação, mas, muito antes, pela inspiração e ensinamentos, jamais circunscritos à esfera jurídica.

Aos demais professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Direito e da respectiva Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pelos ensinamentos dos primeiros e assistência dos segundos.

Às bibliotecas Central, da Faculdade de Direito, da Faculdade de Economia e de Ciências Sociais e Humanidades, todas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, bem como da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul e da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e respectivos funcionários, pela disponibilidade de consulta ao acervo.

Aos amigos e colegas do Programa de Pós-Graduação em Direito e da respectiva Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pela convivência e amizade desenvolvida durante a jornada.

Uma vez que a reflexão fora assim despertada, o homem não desejou mais crer sem se dar conta de suas crenças, nem se deixar governar sem discutir suas instituições.<sup>1</sup>

Numa Denis **Fustel de Coulanges** (1830-1889)

La historia de la Política es hoy todavía demasiado mera historia de la literatura, y en cambio, muy poco la historia de las instituciones mismas. El número de ideas políticas nuevas es muy escaso; la mayoría de ellas parecen haber sido conocidas ya por las más antiguas doctrinas del Estado. Y, sin embargo, las Instituciones están en perpetua transformación, debiendo ser comprendidas en su evolución histórica particular.<sup>2</sup>

**Georg Jellinek** (1851-1911)

É igualmente necessário considerar de forma mais ampla os fatores que determinam como o poder político se distribui na sociedade, sobretudo a capacidade de diferentes grupos de agir coletivamente em busca de seus objetivos ou impedir outros de atingirem os seus.

À medida que influenciam comportamentos e incentivos na vida real, as instituições forjam o sucesso ou fracasso dos países. O talento individual é importante em todos os níveis da sociedade, mas mesmo ele requer um arcabouço institucional para converter-se em força positiva.<sup>3</sup>

**James Alan Robinson** (1960-)

**Daron Acemoglu** (1967-)

---

<sup>1</sup> FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. **A cidade antiga**: estudos sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. Tradução de Edson Bini. 3. Ed. Bauru: Edipro, 2001, p. 290.

<sup>2</sup> JELLINEK, Georg. **La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano**. Tradução de Adolfo Posada. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 114.

<sup>3</sup> ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, prosperidade e da pobreza. Tradução de Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 50.

## RESUMO

Este trabalho propõe-se a refletir as competências presidenciais estabelecidas no artigo 84 da Constituição Federal de 1988. Examina o objeto sob a perspectiva da teoria juspolítica adequada à dinâmica político-social hodierna. Em primeiro momento, de modo a contextualizar o tema, apresenta o desenvolvimento do presidencialismo na realidade norte-americana e o posterior implemento do modelo na conjuntura brasileira. Encerrado o cotejo histórico e sociológico, ainda em fase inicial, ingressa na apreciação dos caracteres jurídicos: percorre os âmbitos de Estado, de Governo e de Administração Pública, embora dessemelhantes e complementares, paradoxalmente cumulados. Eis o impasse presente. Em momento intermediário, reconhecendo a existência de elementos exteriores ao escopo jurídico estrito, emprega a referida metodologia para classificar o rol de atribuições presente na Carta Constitucional. Este empreendimento perpassa a investigação da missão institucional de cada competência, bem como as considerações aduzidas pela doutrina brasileira. Por fim, desenvolve conceptualizações do capítulo primeiro e constatações do capítulo segundo, conjecturando uma arquitetura das relações ditas executivas em vista do consenso, do dissenso e da técnicaburocrática. Como consectário, aponta a existência de uma teleologia das atribuições, cujo reconhecimento enseja consequências concretas para a comunidade política.

Palavras-chave: Presidencialismo; Competências presidenciais; Consenso; Dissenso; Técnico-burocracia.

## **ABSTRACT**

This work aims to reflect the presidential competences provided for in article 84 of the 1988 Federal Constitution. It examines the object from the perspective of the legal-political theory appropriate to the current social and political dynamics. In a first moment, so as to contextualize the matter, it presents the development of the presidential system in the North American reality and the later implementation of the model to the Brazilian reality. After the historical and sociological comparison, still in the initial phase, it starts to analyze the juridical aspects: it goes through the areas of State, Government and Public Administration, although different and complementary, paradoxically accumulated. This is the current impasse. In an intermediary stage, acknowledging the existence of elements strange to the strictly legal scope, it uses said methodology for classifying the list of attributions provided for in the Constitution. This undertaking passes by the investigation of the institutional mission of each competence, as well as the considerations adduced by the Brazilian jurists. Finally, it develops the concept definitions of chapter one and the verifications of chapter two, conjecturing an architecture of the so-called executive relations in view of the consensus, dissensions and the bureaucratic technique. As a result thereof, it indicates the existence of the teleology of the attributions, the acknowledgment of which entails concrete consequences for the political community.

**Keywords:** Presidential system; presidential competences; consensus; dissension; technical bureaucracy.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
OBJETO E MÉTODO .....	14
JUSTIFICATIVA .....	15
PLANO DE EXPOSIÇÃO .....	16
<b>1 O SISTEMA DE GOVERNO DITO PRESIDENCIAL</b> .....	<b>18</b>
1.1 A FORMAÇÃO DO SISTEMA DE GOVERNO DITO PRESIDENCIAL .....	19
1.2 A ADOÇÃO DO PRESIDENCIALISMO NO BRASIL .....	24
1.3 OS CARACTERES CENTRAIS .....	32
<b>1.3.1 Chefia de Estado</b> .....	<b>35</b>
1.3.1.1 Área de consenso .....	37
1.3.1.2 Objetivos pertinentes .....	40
<b>1.3.2 Chefia de Governo</b> .....	<b>41</b>
1.3.2.1 Área de dissenso .....	43
1.3.2.2 Objetivos pertinentes .....	46
<b>1.3.3 Chefia de Administração Pública</b> .....	<b>47</b>
1.3.3.1 Área de técnico-burocracia .....	51
1.3.3.2 Objetivos pertinentes .....	54
1.4 O DILEMA PRESIDENCIALISTA .....	56
<b>2 AS ATRIBUIÇÕES PRESIDENCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988</b> .....	<b>60</b>
2.1 ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS E EXCLUSIVAS .....	62
2.2 NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO DOS MINISTROS DE ESTADO .....	63
2.3 EXERCÍCIO DA DIREÇÃO SUPERIOR DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL COM O AUXÍLIO DOS MINISTROS DE ESTADO .....	67
2.4 DEFLAGRAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO .....	70
2.5 SANÇÃO, VETO, PROMULGAÇÃO E PUBLICAÇÃO DE LEIS .....	72
2.6 EXPEDIÇÃO DE DECRETOS E REGULAMENTOS .....	76
2.7 DISPOSIÇÃO SOBRE A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO FE- DERAL E EXTINÇÃO DE FUNÇÕES E CARGOS PÚBLICOS .....	79

2.8 MANUTENÇÃO DAS RELAÇÕES COM ESTADOS ESTRANGEIROS E ACREDITAÇÃO DE REPRESENTANTES DIPLOMÁTICOS .....	81
2.9 CELEBRAÇÃO DE TRATADOS, CONVENÇÕES E ATOS INTERNACIONAIS, SUJEITOS A REFERENDO CONGRESSUAL .....	84
2.10 DECRETAÇÃO DE ESTADO DE DEFESA, ESTADO DE SÍTIO E INTERVENÇÃO FEDERAL	87
2.11 ENCAMINHAMENTO DE MENSAGEM AO CONGRESSO NACIONAL .....	92
2.12 ENCAMINHAMENTO DE PLANO DE GOVERNO AO CONGRESSO NACIONAL .....	95
2.13 CONCESSÃO DE INDULTO E COMUTAÇÃO DE PENAS .....	96
2.14 EXERCÍCIO DO COMANDO SUPREMO DAS FORÇAS ARMADAS .....	99
2.15 NOMEAÇÕES PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÕES-CHAVE NO ESTADO BRASILEIRO.....	103
2.15.1 Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores .....	103
2.15.2 Governadores de Territórios .....	105
2.15.3 Procurador-Geral da República .....	105
2.15.4 Presidente e Diretores do Banco Central .....	106
2.15.5 Outros servidores, quando determinado em lei .....	107
2.15.6 Ministros do Tribunal De Contas Da União .....	108
2.15.7 Magistrados .....	110
2.15.8 Advogado-Geral da União .....	111
2.15.9 Membros do Conselho da República .....	111
2.16 CONVOCAÇÃO E PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DA REPÚBLICA E DO CONSELHO DE DEFESA NACIONAL .....	112
2.17 DECLARAÇÃO DE GUERRA E CELEBRAÇÃO DA PAZ, DECRETAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DE MOBILIZAÇÃO NACIONAL .....	115
2.18 CONCESSÃO DE CONDECORAÇÕES E DISTINÇÕES HONORÍFICAS .....	119
2.19 PERMISSÃO DE TRÂNSITO OU PERMANÊNCIA DE FORÇAS ESTRANGEIRAS .....	121
2.20 REMESSA DE PLANO PLURIANUAL, PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E DE PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS .....	123
2.21 PRESTAÇÃO ANUAL DE CONTAS DO EXERCÍCIO FINANCEIRO ANTERIOR PERANTE O CONGRESSO NACIONAL .....	125
2.22 PROVIMENTO E EXTINÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS FEDERAIS .....	127
2.23 EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS .....	129

2.24 EXERCÍCIO DE OUTRAS ATRIBUIÇÕES PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO .....	131
<b>3 NOVA ARQUITETURA DAS RELAÇÕES EXECUTIVAS .....</b>	<b>133</b>
3.1 DEFINIÇÃO DA PROPOSTA .....	133
3.2 LINHAS FUNDAMENTAIS .....	136
3.3 ATRIBUIÇÕES DE CONSENSO .....	137
3.3.1 Certificação de legitimidade política .....	139
3.3.2 Manutenção das relações diplomáticas .....	141
3.3.3 Culminância do processo legislativo .....	142
3.3.4 Conservação da ordem constitucional .....	143
3.3.5 Comunicação com a sociedade política .....	144
3.3.6 Clemência política .....	145
3.3.7 Reconhecimento cívico .....	146
3.3.8 Comando militar .....	146
3.4 ATRIBUIÇÕES DE DISSENSO .....	147
3.4.1 Manutenção do campo governamental .....	149
3.4.2 Intervenção no campo legislativo .....	150
3.4.3 Gestão orçamentária .....	151
3.5 ATRIBUIÇÕES DE TÉCNICO-BUROCRAZIA .....	152
3.5.1 Manutenção do campo administrativo .....	153
3.5.2 Atividade regulamentar .....	154
3.6 TELEOLOGIA DAS ATRIBUIÇÕES PRESIDENCIAIS .....	154
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>157</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>161</b>

## INTRODUÇÃO

Essencialmente político, o homem teceu reflexões sobre o poder em todos os quadrantes da História. Sem que tais ponderações ensejassem um processo convergente ou unitário, determinadas preocupações foram externadas permanentemente.<sup>4</sup> É o caso das indagações acerca do governante – aquele, ao menos em tese, no cerne do *leadership*.

O ser humano prescinde de liderança. Nem sempre está vocacionado a conduzir, mas, dada a sociabilidade inerente, integra inevitavelmente contextos em que preponderam posições e técnicas de mando. Em realidade, o próprio instinto de sobrevivência impõe o desenvolvimento das relações de poder.<sup>5</sup>

Embora o momento em que a humanidade despertou para as primeiras formas de comando político esteja encoberto entre os nevoeiros do tempo, certos fatos podem ser resgatados e coordenados. Desde aqueles bandos primitivos vagantes pela Terra, formas crescentemente complexas de organização política foram experimentadas.

Por vezes, autoridades estabeleceram-se de forma implícita, mediante o reconhecimento natural. Em não raras ocasiões, conforme a cominação de comandos coercitivos. De acordo com as conjunturas incidentes, novos mecanismos de governança foram estabelecidos, impulsionando uma crescente engenhosidade juspolítica.

O relacionamento entre o poder, as instituições políticas e a técnica empregada pela Ciência Jurídica encontrou desdobramentos quase infundáveis. Uma multiplicidade de arranjos foi formulada tanto para otimizar a governabilidade em si, quanto, em tempos mais recentes, resguardar os direitos inerentes a cada cidadão.

Em termos de Brasil contemporâneo, importa refletir acerca das competências presidenciais. Trata-se das ferramentas utilizadas para concretizar os mais diferentes objetivos e aspirações da Presidência da República, instituição cuja proeminência na ordem política é evidente.

De outro ângulo, as atribuições externam a forma como a instituição presidencial interage politicamente para ensejar os resultados desejados, muitos dos quais endossados

---

<sup>4</sup> CHEVALIER, Jean-Jacques. **As grandes obras políticas: de Maquiavel a nossos dias**. 8. Ed. Tradução de Lydia Cristina e André Praça de Souza Telles. Rio de Janeiro: Editora Agir, 1999, *passim*.

<sup>5</sup> JOUVENEL, Bertrand de. **Sobre el poder**: Historia natural de su crecimiento. Tradução de Juan Marcos de la Fuente. Madrid: Unión Editorial, 1998, p. 65 e ss.