

Luís Gustavo Faria Guimarães

O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL



O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL

Blucher

LUÍS GUSTAVO FARIA GUIMARÃES

Mestre e Doutorando em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Advogado e assessor parlamentar na Câmara dos Deputados.

**O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO
NO BRASIL**

São Paulo
2020

O presidencialismo de coalizão no Brasil

© 2020 Luís Gustavo Faria Guimarães

Editora Edgard Blücher Ltda.

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Blucher

Rua Pedroso Alvarenga, 1245, 4º andar

04531-934 – São Paulo – SP – Brasil

Tel 55 11 3078-5366

contato@blucher.com.br

www.blucher.com.br

Segundo Novo Acordo Ortográfico, conforme 5. ed.

do *Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa*,

Academia Brasileira de Letras, março de 2009.

É proibida a reprodução total ou parcial por quaisquer meios sem autorização escrita da Editora.

Todos os direitos reservados pela Editora Edgard Blücher Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Angélica Ilacqua CRB-8/7057

Guimarães, Luís Gustavo Faria

O presidencialismo de coalizão no Brasil / Luís Gustavo Faria Guimarães. – 1. ed. – São Paulo : Blucher Open Access, 2020.
247 p.

Bibliografia

ISBN 978-65-5506-041-6 (impresso)

ISBN 978-65-5506-040-9 (eletrônico)

1. Brasil – Política e governo. I. Título.

20-0422

CDD 320

Índice para catálogo sistemático:

1. Política e governo : Brasil

AGRADECIMENTOS

O resultado deste trabalho é fruto de uma série de contribuições – acadêmicas, profissionais, políticas e afetivas – de valor inestimável. Agradecer, portanto, é o mínimo que se pode fazer como forma de retribuir tamanho apoio. Em primeiro lugar, à minha família, nas pessoas dos meus pais, Edson e Renata, e do meu irmão, Luis Guilherme, que não pouparam esforços para que eu pudesse correr atrás dos meus sonhos.

Ao meu orientador, Professor Dr. Sebastião Botto de Barros Tojal, por ter sido, nos últimos sete anos, fonte inesgotável de inspiração, estímulo e de confiança para subir cada degrau da minha trajetória acadêmica. Aos Professores Elival da Silva Ramos e José Álvaro Moisés, pelo apoio e pelas contribuições para que fosse possível concluir esta etapa.

Agradecer aos meus amigos Tomás Julio, Lucas Aluisio e João Felipe Bezerra, pela leitura e pelas opiniões que tornaram possível fazer ajustes e sistematizar o trabalho. Sem palavras para agradecer os amigos Nina Nóbrega, Olivia Zequi, Pedro Gabiatti, José Paulo Naves, Rodrigo Ussier, Gabriel Dotta, Felipe Marotta e Rafael Riccomi, que abriram suas casas para que eu pudesse vir a São Paulo e frequentar as aulas do mestrado. Agradecer ainda ao amigo Sérgio, por ter topado desbravar Brasília comigo. Aos demais amigos, que não preciso mencionar, mas que também ocupam um espaço importante na minha vida, meu muito obrigado por estarem ao meu lado nesta etapa.

Agradecer ao Deputado Eduardo Cury, por ter dado a oportunidade para que eu fosse à Brasília realizar meu sonho e pela tolerância sem a qual não seria possível realizar o mestrado. Meu muito obrigado à Câmara dos Deputados, em especial aos colegas Carlos Castro de Né (Nino) e Paulo Roboredo, e à Biblioteca Pedro Aleixo e ao Centro de Documentação e Informação, que foram tão zelosos no levantamento dos dados estatísticos utilizados nesta pesquisa.

Por fim, minha homenagem à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, ao bom e velho Largo de São Francisco, lar de todos nós, por me fazer lembrar da responsabilidade política e institucional que todos os seus alunos e professores devem ter com o país.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Número de proposições convertidas em norma jurídica, distribuídas por período presidencial e por autoria.	106
Quadro 02	Porcentagem das proposições convertidas em norma jurídica, distribuídas por período presidencial e por autoria.	107
Quadro 03	Medidas Provisórias por período presidencial.....	109
Quadro 04	Média de Medidas Provisórias por período presidencial.	111
Quadro 05	Número de vetos presidenciais por ano e período presidencial	115
Quadro 06	Número de vetos presidenciais mantidos e rejeitados, por ano e período presidencial.....	118
Quadro 07	Situação do julgamento das contas presidenciais pelo Congresso Nacional.....	124
Quadro 08	Número de CPIs por período presidencial	129
Quadro 09	Número de denúncias/pedidos de impeachment por período presidencial.....	135
Quadro 10	Número de Ministérios por período presidencial	148
Quadro 11	Evolução da composição das bancadas na Câmara dos Deputados.	163
Quadro 12	Evolução da composição das bancadas no Senado Federal	164

As relações entre os Poderes da República, tema próprio dos regimes políticos, têm sido o alvo preferencial de atenção dos estudiosos e do senso comum nos dias atuais. Com efeito, as diferentes mudanças por que tem passado esse padrão de relacionamento entre as esferas de Poder tem pautado muito da agenda de discussões políticas nos seus mais diferentes espaços. Buscar a compreensão desse fenômeno, cujo dinamismo é evidente, representa tarefa que se impõe, seja para compreender os limites da ação de governo, sua capacidade decisória e efetividade de suas políticas, seja para definir um padrão de legitimidade do agir governamental atual.

Se é certo que a separação de poderes, cláusula pétrea da Constituição Federal, é o modelo de organização do Estado brasileiro, não menos verdadeiro é o fato de que a experiência política atual tem demonstrado à saciedade que a célebre forma tripartite de organização funcional do poder político vem sofrendo diversas adequações, não todas necessariamente conforme o modelo ideal. Assim é que o ativismo judicial, a judicialização da política, o poder normativo do Executivo, a presidencialismo de coalisão, todos esses fatos, para referir algumas disfunções e rearranjos institucionais, expressão da realidade política, estão conformando um novo padrão de regime político, para o qual, é imperioso que se reconheça, ainda não foram exauridas as investigações, especialmente científicas, sem embargo de contribuições da mais alta relevância. Dito de outro modo, a originalidade do tema ainda remanesce, assim como, por via de consequência, a necessidade de sua investigação.

Todavia, impende igualmente reconhecer, as análises que se demandam, para que de fato se mostrem consequencialistas e, nessa medida, contribuam para uma melhor compreensão do problema e sua funcionalização, hão de se mostrar capazes de olhar não apenas os novos fenômenos políticos institucionais, elevando-os à condição de problema científico, mas fazê-lo a partir de outro olhar. Com efeito, tão importante quanto identificar o problema é compreender a maneira pelo qual ele deva ser abordado, sob pena de não se avançar para além do conhecimento tradicional. Neste ponto, o grande desafio reside, exata e precisamente, na sede epistemológica da investigação. Em outras palavras, só será possível conhecer o novo, seja ele uma disfunção ou não, se o ambiente de investigação comporte esse questionamento e, fundamentalmente, disponibilize ferramentas para a sua análise. Uma ciência cujo grau de desenvolvimento já não permite mais a problematização de suas verdades ou não disponibilize meios para tanto não cumpre mais o seu papel científico.

Em que medida, portanto, a Teoria Geral do Estado, disciplina jurídica voltada precipuamente à compreensão do modelo Estado Moderno, é capaz de antever nas novas facetas do padrão de relacionamento entre os Poderes, um problema verdadeiro, que pertença à sua agenda, oferecendo a quem dela se valha os instrumentos de investigação necessários. Esse duplo desafio é que faz com que possamos identificar ou não nela, Teoria Geral do Estado, uma capacidade cognitiva transformadora.

Tomemos o exemplo do fenômeno do ativismo judicial. Como ele se revela aos olhos da Teoria Geral do Estado? Inequivocamente como expressão da corrupção do modelo da separação de poderes e, nessa medida, como uma afronta ao Estado Moderno Democrático. Aqui, a contribuição não terá um maior quilate.

Contudo, se o mesmo tema for tratado por outra perspectiva, a primeira compreensão que se produzirá é que é forçoso distinguir o ativismo judicial da judicialização da política. Esta última, então, será apresentada como uma exigência da própria ordem normativa, que confere ao Judiciário o papel de integração da norma jurídica. Trata-se do reconhecimento do óbvio, isto é, de que a sociedade contemporânea, pelo dinamismo e mutabilidade de suas relações, não comporta um sistema normativo que tenha a pretensão de regular minuciosamente a vida social. Que, portanto, seja visto como ínsito ao processo normativo que o Judiciário contribua para a integralização do sistema normativo, cada vez mais plasmado por normas abertas e princípios.

Bem se vê que não se cuida aqui de uma torção do pacto da separação dos poderes, repugnável, portanto, ao texto constitucional. Ao revés, o que se revela com toda nitidez é a adequação do modelo à uma realidade cujo tratamento não comporta a ilusão de que as soluções estarão todas elas disponíveis nas prateleiras do magistrado. O juízo de ponderação que frequentemente se reclama do Judiciário presentemente é a evidência desse processo de judicialização da política, que não se confunda, em absoluto, com o ativismo judicial. Nada que se possa ter como violador do texto constitucional e da separação de poderes como modelo de organização funcional do Estado brasileiro.

O que, portanto, estava a se apresentar como um falso problema ou, quando muito, como uma mera transgressão de um modelo, assume uma outra dimensão, infinitamente mais complexa. Para logo se vê, por conseguinte, o limite de compreensão de qualquer sede epistemológica em que procuremos situar a discussão. Dessa forma, salta aos olhos, a importância de bem definir de que ciência estamos a falar e mesmo a necessitar para o enfrentamento dos problemas que emergem do cotidiano da vida política. Somente a partir da fixação desse ponto de partida é que a investigação poderá avançar, não se limitando à compreensão idealista de uma ciência normativa, que toma o ser da realidade política pelo dever ser dos modelos representativos.

Pois bem, o trabalho que ora vem a público, originariamente a dissertação com que seu brilhante autor, Gustavo Guimarães, foi laureado com o título de Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, intitulado

O Presidencialismo de coalizão no Brasil, enfrenta com sucesso ambos os desafios apresentados.

Primeiramente, Gustavo Guimarães tem clareza dos limites cognitivos da disciplina que sedia sua investigação científica e conduz sua análise permanentemente tensionando esses mesmos limites. Mais do que buscar o inevitável conhecimento idealista próprio de uma ciência normativa, o jovem Mestre em Direito do Estado, com enorme preocupação em alicerçar sua investigação em premissas metodologicamente bem situadas, é capaz de trazer sua hipótese de trabalho para além da soma zero que possa significar compreender o fenômeno do presidencialismo de coalizão como mais uma disfunção da separação de poderes. Diz, com efeito, Gustavo Guimarães que a “compreensão do Estado – enquanto objeto de estudo – mais do que a mera análise fria do seu ordenamento jurídico requer, portanto, uma imersão nas ciências sociais para que, sob uma nova perspectiva, seja possível identificar os elementos históricos que contribuíram para a consolidação de sua soberania, as bases filosóficas e as características sociológicas daquele povo, o fluxo econômico e, fundamentalmente, a forma como se organiza o processo decisório daquela sociedade política, através da identificação da relação entre seus agentes políticos, de sua hierarquia e da distribuição do poder naquele território.”

Expandem-se os limites cognitivos, sem que se perca a sede epistemológica eleita inicialmente, isto é, a Teoria Geral do Estado.

Isto posto, Gustavo Guimarães passa a examinar como o presidencialismo vem evoluindo ao longo da história constitucional do país, dedicando-se, ao final, em compreender como efetivamente o presidencialismo de coalizão vem se comportando no país. Seu estudo tem uma base empírica muito bem construída, fruto de vasta pesquisa e da sua própria condição de assessor parlamentar no Congresso Nacional.

Segundo Gustavo Guimarães, a “mudança do sistema de governo da forma como se deu na Constituinte (de 1988), sem repactuação da correlação entre os Poderes Legislativo e Executivo, sem redistribuição de competências federativas, sem reorganização dos sistemas partidário e eleitoral, que haviam sido pensados sob a égide de um sistema parlamentarista, forjaram, portanto, esse presidencialismo que caracteriza a Nova República pós-1988.”

Esse presidencialismo a que se refere Gustavo Guimarães, que poderia se revelar a um observador menos atento como um presidencialismo imperial, com o enorme exacerbamento de seus poderes, na prática, contudo, trouxe-lhe uma enorme dependência para com o Poder Legislativo, que o submete frequentemente a um verdadeiro e autêntico processo recorrente de responsabilização política, para além dos dois processos *impeachment* que o país viveu em períodos recentes de sua história.

Diz, com efeito, Gustavo Guimarães: “Isso porque ao mesmo tempo em que é poderoso e altamente relevante no quadro político e institucional brasileiro, o presidente é absolutamente dependente do Parlamento, que por sua vez, embora não possa

tomar as decisões em nome do governo, possui amplos mecanismos de freios e contrapesos que possibilitariam, caso exercidos com plenitude, frear as decisões governamentais e controlar a velocidade com que a pauta presidencial é implementada – podendo, inclusive, bloqueá-la.”

A partir daí, Gustavo Guimarães discorre com destreza sobre as possíveis causas e consequências desse quadro aparentemente contraditório, identificando as disfuncionalidades do arranjo institucional que o presidencialismo de coalização significa, tanto no campo das relações com o Poder Legislativo, quanto no terreno das relações com o Poder Judiciário. A consequência é a somatória de crises que vem se avolumando, contribuindo para uma verdadeira paralisia governamental.

Salta, pois, à toda evidência a importância que *O Presidencialismo de Coalizão no Brasil* carrega e, especialmente, sua enorme atualidade. Importância em relação à Teoria Geral do Estado, para quem o autor presta enorme contribuição no sentido de arejar seus modelos de análise, importância em relação ao presidencialismo de coalizão, fenômeno que entre nós tem se mostrado capaz de aparelhar seguidas crises políticas.

Prof. Dr. Sebastião Botto de Barros Tojal
Maio de 2020

AGRADECIMENTOS	5
LISTA DE QUADROS	7
PREFÁCIO	9
INTRODUÇÃO.....	17
CAPÍTULO 1 – O SISTEMA DE GOVERNO PRESIDENCIALISTA	27
1.1. Origens e fundamentos do sistema presidencialista: o modelo norte-americano.....	27
1.2. Implementação e evolução do presidencialismo no Brasil.....	37
1.2.1. A Proclamação da República e a Constituição de 1891	37
1.2.2. A Revolução de 1930 e a Constituição de 1934	50
1.2.3. O Estado Novo e a Constituição de 1937	58
1.2.4. A redemocratização e a Constituição de 1946.....	62
1.2.5. O presidencialismo na ditadura de 1964–1985.....	70
1.2.6. A segunda redemocratização e a Constituição de 1988.....	77
1.2.6.1. A Constituinte de 1987–88.....	77
1.2.6.2. A Constituição de 1988	95
CAPÍTULO 2 – O PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO PÓS-1988:	
PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO.....	101
2.1. Presidencialismo e o desempenho dos Poderes Executivo e Legislativo na Nova República.....	101
2.1.1. O Poder Executivo pós-1988	103
2.1.1.1. Propositura de leis por iniciativa do Executivo	105
2.1.1.2. Edição de medidas provisórias.....	108
2.1.1.3. Vetos presidenciais	114

2.1.2.	O Poder Legislativo pós-1988.....	120
2.1.2.1.	Convocação de Ministros de Estado.....	122
2.1.2.2.	Julgamento das contas anuais do Presidente da República ..	123
2.1.2.3.	Criação de Comissões Parlamentares de Inquérito	127
2.1.2.4.	Aprovação das indicações de autoridades pelo Senado Federal ..	131
2.1.2.5.	Processamento e responsabilização do Presidente da República	134
2.2.	Presidencialismo de coalizão: o pacto político entre Executivo e Legislativo ..	137
2.2.1.	Origem do termo, definições e características	137
2.2.2.	Custos do presidencialismo de coalizão	144
2.2.2.1.	Nomeações em Ministérios e cargos comissionados.....	146
2.2.2.2.	Execução de emendas parlamentares	150
2.2.2.3.	Considerações gerais.....	154
2.2.3.	Fragmentação partidária e a conversão do presidencialismo de coalizão em presidencialismo de cooptação.....	156
2.2.3.1.	O pluripartidarismo na Constituição de 1988.....	156
2.2.3.2.	As intervenções legislativas e jurisprudenciais nos sistemas partidário e eleitoral.....	158
2.2.3.3.	A hiperfragmentação partidária no Parlamento brasileiro.....	163
2.2.3.4.	Do presidencialismo de coalizão ao presidencialismo de cooptação.....	165

CAPÍTULO 3 – CONJUNTURA E PERSPECTIVAS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO 169

3.1.	A função do Poder Judiciário no presidencialismo de coalizão	169
3.2.	Presidencialismo de coalizão: propulsor de crises políticas ou fiador da estabilidade democrática?.....	183
3.3.	O futuro do presidencialismo brasileiro	196
3.3.1.	Manutenção do presidencialismo	197
3.3.1.1.	Sistema eleitoral.....	198
3.3.1.2.	Sistema partidário	202
3.3.1.3.	Poder Legislativo.....	205
3.3.1.4.	Poder Executivo.....	209
3.3.1.5.	Poder Judiciário.....	212

3.3.2. Substituição do sistema de governo.....	217
3.3.2.1. Constitucionalidade de eventual substituição do sistema de governo	217
3.3.2.2. Parlamentarismo	220
3.3.2.3. Regimes mistos ou semipresidencialismo	227
CONCLUSÃO	235
REFERÊNCIAS.....	243

Buscar a compreensão e o aperfeiçoamento do Estado, “concebendo-o, ao mesmo tempo, como um fato social e uma ordem, que procura atingir os seus fins com eficácia e com justiça”¹ é, para muitos teóricos, o objetivo e o fim da Teoria Geral do Estado.

Para tanto, Sebastião Tojal propõe uma abordagem epistemológica da Teoria Geral do Estado a partir da inserção, em suas análises, de elementos próprios das ciências sociais:

“mais do que nunca impõem-se a discussão sobre as bases em que se deva conceber o novo conhecimento do Estado enquanto representante das relações de poder que se produzem dialeticamente e que se exprimem historicamente. Esse novo conhecimento, cuja exigência, é bem verdade, é mais evidente do que a sua própria emergência, é que deve a Teoria Geral do Estado proporcionar e, definitivamente, só se capacitará ela a tanto na medida em que ingresse nos domínios das ciências sociais para aí se instalar em termos epistemológicos. (...) é fundamental que se ponha constantemente em pauta a dimensão jurídica das relações políticas que encontram no Estado o seu locus principal.”²

Para Dalmo Dallari, a análise científica da Teoria Geral do Estado demanda a sistematização de conhecimentos jurídicos, por pressuposto, mas também requer o suporte técnico de outras áreas do conhecimento, passando pela filosofia, sociologia, política, história, antropologia, economia e psicologia³, tornando possível desta forma, dimensionar a complexidade e as múltiplas perspectivas que compõem nossa concepção de Estado.

A compreensão do Estado – enquanto objeto de estudo – mais do que a mera análise fria do seu ordenamento jurídico requer, portanto, uma imersão nas ciências sociais para que, sob uma nova perspectiva, seja possível identificar os elementos históricos que contribuíram para a consolidação de sua soberania, as bases filosóficas e as características sociológicas daquele povo, o fluxo econômico e, fundamentalmente, a forma como se organiza o processo decisório daquela sociedade política, através da

¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 31ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 14.

² TOJAL, Sebastião Botto de Barro. Teoria Geral do Estado: elementos de uma nova ciência social. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 3.

³ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 14.

identificação da relação entre seus agentes políticos, de sua hierarquia e da distribuição do poder naquele território.

E é ao analisar o referido processo decisório, a distribuição de poder entre os atores políticos e a relação que estes mantêm entre si, que chegamos ao tema da engenharia institucional dos Estados. Sob essa perspectiva – e levando em consideração as premissas quanto à análise multidisciplinar da organização política de um povo – que compreendemos a engenharia institucional enquanto pressuposto que organiza, distribui e sistematiza as relações políticas – e jurídicas – dos Estados.

Em outras palavras, a engenharia institucional é o produto das escolhas políticas tomadas pelos Estados quanto à forma como vão organizar e distribuir o poder, de acordo com seu processo de evolução histórica e sua conjuntura. E tais escolhas, dentro do contexto histórico, são direta e indiretamente influenciadas por uma série de fatores determinantes de ordem política, sociológica, filosófica, econômica e cultural – daí a importância de compreendê-los conjuntamente.

A engenharia institucional reflete, nesse sentido, as escolhas políticas tomadas ao longo do processo histórico, que possibilitam o arranjo e organização do poder político, sua distribuição entre as instituições do Estado e a fórmula, baseada em regras muitas vezes previstas no ordenamento constitucional, com que se dará a interação entre os agentes políticos, possibilitando a tomada de decisões.

Na análise da engenharia institucional dos Estados e da compreensão quanto à lógica e sistemática do seu processo decisório, as discussões em torno da forma ou sistema de governo adotado ganham grande relevância e são, fundamentalmente, um dos pilares para a efetiva compreensão quanto à organização política de determinado Estado.

Entretanto, na doutrina nacional e internacional, os conceitos da forma e do sistema de governo podem adquirir múltiplos sentidos. Para Dalmo Dallari,

“o conceito de forma afeta os diferentes graus da realidade política, permitindo a identificação de três espécies distintas: *regime político*, quando se refere à estrutura global da realidade política, com todo o seu complexo institucional e ideológico; *forma de Estado*, se afeta a estrutura da organização política; *sistema de governo*, quando se limita a tipificar as relações entre as instituições políticas”⁴.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “o que se chama juridicamente sistema de governo nada mais é senão a marcha conjunta dos órgãos do Estado para atenderem os fins deste, segundo as prescrições legais”⁵, estabelecendo, portanto, o conjunto de princípios e normas que configuram o próprio regime de governo.

⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 222.

⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 34ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 140.

Para Ferreira Filho, ainda, a forma de governo seria algo mais amplo, remetendo à essência do governo, que difere aqueles Estados dos demais, sendo preponderante para a determinação das espécies de governo⁶.

Por sua vez, para Nina Ranieri a distribuição e organização do poder político seria melhor definida pelo conceito das formas de governo:

“Na organização das estruturas de poder do Estado, além da repartição vertical, identificam-se outros modos de distribuição do poder político. Um deles diz respeito às maneiras pelas quais o poder político é distribuído entre os poderes do Estado, o que constitui objeto das formas de governo. A técnica de repartição do poder estatal, neste caso, é horizontal, e concerne, mais especificamente, à dinâmica da estrutura dos órgãos políticos e às relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.”⁷

Nesse sentido, a autora também alerta para a confusão terminológica recorrente entre formas de governo, regimes de governo e sistemas políticos:

“Formas de governo não se confundem com regime de governo, nem com sistema político, embora seja comum o emprego dessas expressões como sinônimas. O regime de governo está no plano do ser, retrata uma determinada realidade política, na qual se identificam o conjunto de instituições que regulam a luta pelo poder e o seu exercício, bem como os valores que animam tais instituições. Sistema político, por sua vez, designa, na TGE, as relações entre as instituições do Estado do ponto de vista ideológico (sistemas autoritários, totalitários, democráticos); insere-se no plano do dever-ser.”⁸

Em que pese as distinções terminológicas, para os fins metodológicos aqui pretendidos, quando estamos tratando de sistemas de governo, nos referimos à forma como o poder político e, conseqüentemente, o processo decisório se organizam em cada sistema político.

Ao longo da história política verifica-se a adoção de variados modelos de organização do sistema de governo, construídos em conjunturas bastante diversas quando comparadas entre si.

Entre essas múltiplas circunstâncias para a construção e adoção de certo sistema político em determinado momento histórico, podemos destacar, a título exemplificativo, o secular processo histórico que culminou no modelo parlamentarista britânico, e a implantação do sistema presidencialista nos Estados Unidos da América, como bem destaca Dalmo Dallari ao diferenciar esses dois sistemas:

⁶ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito*. Barueri: Manole, 2013, p. 151.

⁷ RANIERI, Nina Beatriz Stocco, op. cit., p. 150.

⁸ RANIERI, Nina Beatriz Stocco, op. cit., p. 150.

“O parlamentarismo foi produto de uma longa evolução histórica, não tendo sido previsto por qualquer teórico, nem se tendo constituído em objeto de um movimento político determinado. Suas características foram se definindo paulatinamente, durante muitos séculos, até que se chegasse, no final do século XIX, à forma precisa e bem sistematizada que a doutrina batizou de parlamentarismo (...)”⁹. “O presidencialismo, exatamente como ocorreu com o parlamentarismo, não foi produto de uma criação teórica, não havendo qualquer obra ou autor que tivesse traçado previamente suas características e preconizado sua implantação. Mas, diferentemente do que ocorreu no regime parlamentar, o presidencialismo não resultou de um longo e gradual processo de elaboração. Pode-se afirmar com toda a segurança que o presidencialismo foi uma criação americana do século XVIII, tendo resultado da aplicação das ideias democráticas, concentradas na liberdade e na igualdade dos indivíduos e na soberania popular, conjugadas com o espírito pragmático dos criadores do Estado norte-americano”¹⁰.

Apesar das diferenças de contexto histórico e das circunstâncias políticas e socioeconômicas que culminaram na formação do parlamentarismo e do presidencialismo – para ficarmos apenas nos dois principais modelos de sistemas de governos existentes¹¹, é necessário reconhecer que em ambos os casos, o que se busca com a implementação de determinado sistema é acoplar as forças políticas, garantir o equilíbrio entre os Poderes e assegurar a existência de um sistema lógico e ao mesmo tempo estável que garanta a manutenção da lei, da ordem e torne viável o processo decisório.

De origem americana, o regime de governo presidencialista surge no auge das Revoluções liberais clássicas do século XVIII¹², e serviu de modelo para o arranjo institucional de diversos Estados ao redor do mundo nos últimos séculos, evoluindo e adaptando-se às condições e peculiaridades políticas de cada localidade¹³.

No Brasil, o presidencialismo foi implementado a partir da Proclamação da República em 1889 e desde então, vem sendo reproduzido ao longo de toda a evolução

⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 229.

¹⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 237.

¹¹ Em que pese a existência de diversos sistemas de governo, muitos dos quais derivam uns dos outros, é necessário reconhecer a preponderância dos sistemas parlamentarista e presidencialista ao longo dos últimos séculos: “As relações entre o legislativo e o executivo determinaram a configuração de dois sistemas, o *parlamentarismo* e o *presidencialismo*, que por longo tempo disputaram a primazia, tanto na monarquia quanto na república”, in DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 228.

¹² DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 237.

¹³ Sobre a expansão do presidencialismo no mundo, Alexandre de Moras observa que “a luta pela concretização democrática, especialmente na América Latina e África, que seguiram o modelo presidencialista norte-americano, tem gerado grandes debates sobre as difíceis escolhas sobre modelos institucionais a serem implantados a fim de garantir-se, na gestão dos negócios públicos, o necessário equilíbrio entre os diversos órgãos detentores do poder estatal, bem como a possibilidade de controle e fiscalização”, in MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 16.

histórica do período republicano, tendo sido previsto em todas as Constituições brasileiras desse período¹⁴.

O que se observa é que o regime presidencialista brasileiro caracteriza-se por uma imensa capacidade de resistência, adaptando-se a todos os tipos de circunstâncias político-institucionais nesses últimos 130 anos. Isso porque, desde o rompimento com a monarquia e a promulgação da Constituição de 1891, o Brasil passou por diversos períodos políticos peculiares, desde a República da Espada, passando pela República Velha, o Estado Novo, a República pós-1946, a Ditadura Militar e mais recentemente, a Nova República, marcada pela redemocratização do país e pela promulgação da Constituição de 1988.

Em todos esses períodos, foram muitos os momentos de instabilidade e ruptura, com alternância entre governos democráticos e autoritários, fases de desenvolvimento e recessão econômica, marcadas pelo fortalecimento ou descrédito das nossas instituições políticas.

Contudo, em comum a todos esses períodos políticos destaca-se a manutenção do sistema de governo presidencialista¹⁵, adaptando-se a cada circunstância, com base no maior ou menor grau de força dado à emblemática figura do Presidente da República, e na disputa entre os diversos atores políticos que modelaram e modelam nosso aparato político-institucional.

Com a promulgação da Constituição de 1988, inaugura-se um novo período para o nosso regime presidencialista, a partir de um rearranjo das forças entre os três Poderes. Esse novo desenho institucional possibilitou uma nova dinâmica na relação entre os atores políticos ao longo das últimas décadas, principalmente, em razão das características do nosso sistema político-eleitoral, que impulsionou a proliferação de partidos e a fragmentação das bancadas dentro do Congresso Nacional, tornando o diálogo institucional entre os Poderes Legislativo e Executivo intrincado e de difícil composição.

Essa dinâmica do arranjo político-institucional é denominada de “presidencialismo de coalização” e é, sem dúvida, a principal característica do regime político inaugurado após a redemocratização em 1988. Trata-se, em outras palavras, de uma especificidade do sistema presidencialista genuinamente brasileiro, cuja fórmula só foi possível graças a um conjunto de fatores próprios da nossa realidade institucional.

Isso porque, em razão da proliferação dos partidos políticos e de outros fatores que serão objeto de análise posterior, a interação entre o Poder Legislativo e o Poder

¹⁴ FRANCISCO, José Carlos. Comentário ao artigo 84, caput, in CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo; STRECK, Lenio L. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1194.

¹⁵ A única exceção se deu entre os anos de 1961 e 1963, quando o Brasil vivenciou um breve período parlamentarista, depois da renúncia do Presidente Jânio Quadros e a posse de seu vice, o Presidente João Goulart.

Executivo no Brasil pós 1988, forjou-se na profunda interdependência entre esses dois Poderes e à necessidade de formação de grandes bases de apoio parlamentar, como forma de assegurar sustentação aos governos dentro do Congresso Nacional.

Desde 1988, temos visto o funcionamento prático das nossas instituições democráticas, em especial o presidencialismo enquanto sistema de governo, e temos constatado suas virtudes e defeitos de forma bastante contundente ao longo dos governos que foram se sucedendo.

Em 2019, são exatamente 30 anos de eleições diretas para Presidente da República, consagrando as instituições e o aparato político moldados no fim do período de ditadura militar pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88.

Entretanto, nessas décadas, presenciamos dois processos de impeachment do mandatário do Poder Executivo, inúmeros escândalos de corrupção de todas as matrizes partidárias e uma relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo alternando-se entre momentos de submissão do Congresso Nacional, em razão da cooptação do Poder Legislativo, ou de crise da autoridade presidencial, gerando paralisia no processo decisório e graves crises institucionais.

Nesse sentido, diversos teóricos do direito e da ciência política estudaram a evolução do sistema de governo brasileiro e mais especificamente o presidencialismo de coalizão, com todas as suas características e singularidades. A partir de tais análises, desenvolveu-se um rico debate acadêmico quanto às definições desse arranjo institucional, os fatores determinantes para o seu desenvolvimento no Brasil e – o mais importante – uma ampla abordagem crítica a respeito dos efeitos positivos e negativos provocados por essa relação de interdependência entre o Presidente da República e as coalizões majoritárias no Congresso Nacional.

O presidencialismo de coalizão é uma realidade do nosso sistema político e por isso, desafia-nos a compreender esse sistema de governo tipicamente brasileiro, para que possamos fazer a adequada ponderação crítica a seu respeito, oferecendo, posteriormente, sugestões para sua manutenção, seu aprimoramento, ou até mesmo, sua eventual superação, abrindo caminho para, em última análise, revitalizarmos a relação entre os Poderes e a confiabilidade das nossas instituições políticas, em especial, o Congresso Nacional e a Presidência da República.

Para cumprir tais objetivos, este livro está organizado em três partes interdependentes. O Capítulo 1 analisa a evolução do presidencialismo enquanto sistema de governo. Para isso, este capítulo está dividido em duas seções.

A primeira delas (item 1.1) se dedica à análise histórica do surgimento do instituto do presidencialismo nos Estados Unidos da América à luz da doutrina da Teoria Geral do Estado e do Direito Constitucional. O referido subitem insere-se no contexto histórico-político do século XVIII e mais precisamente, na independência norte-americana e no processo de formação daquele país.

Na segunda parte do Capítulo 1 (item 1.2), analisamos a implementação do presidencialismo no Brasil a partir da Proclamação da República, com enfoque na identificação dos fatores que levaram à adoção desse sistema de governo e em que medida o presidencialismo norte-americano influenciou o arranjo político-institucional pátrio.

No item 1.2 também se busca analisar a evolução do presidencialismo ao longo da história republicana brasileira. Para tanto, partiremos da contextualização dos períodos históricos entre 1889 e 1988, com o levantamento de dados sobre os processos constituintes e, posteriormente, análise dos textos de cada uma das Constituições republicanas.

Ao se estabelecer o paralelo entre a história política brasileira e a evolução do instituto do presidencialismo, busca-se compreender como esse sistema de governo sobreviveu a tantas e sucessivas rupturas político-institucionais durante a evolução da vida política nacional.

Em relação à evolução histórica do presidencialismo no Brasil, entre 1889 e 1988, o item 1.2 está organizado em seis subitens, de acordo com cada período republicano brasileiro: i) período de 1889 a 1930 (sob a vigência da Constituição de 1891); ii) período de 1930 a 1937 (com enfoque na Constituição de 1934); iii) período de 1937 a 1945 (com referências à Constituição de 1937); iv) o período de 1946 a 1964 (a partir da Constituição de 1946); v) o período de 1964 a 1985 (com ênfase nos Atos Institucionais, na Constituição de 1967 e na emenda nº 1 de 1969); vi) a redemocratização e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 (e análise da Constituição de 1988).

Traçado este panorama geral sobre as origens do sistema presidencialista e sua adaptação e evolução no Brasil, o Capítulo 2 analisa a experiência presidencialista de 1985 a 2018, delimitando o nosso objeto central, qual seja, o presidencialismo de coalizão.

O Capítulo 2 está dividido em duas seções. A primeira seção (item 2.1) analisa o presidencialismo de 1988 a 2018, a partir da descrição do desenho institucional resultante da Constituição de 1988 e da análise do desempenho dos Poderes Executivo e Legislativo nesse período.

Para tanto, analisaremos a forma como funcionaram nos últimos 30 anos, algumas das atribuições conferidas ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, quais sejam: i) propositura de leis por iniciativa do Executivo; ii) edição de Medidas Provisórias; iii) poder de veto; iv) convocação de Ministros perante o Congresso; v) julgamento de contas anuais do Presidente da República; vi) instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito; vii) aprovação de autoridades pelo Senado Federal; e viii) processamento e responsabilização do Presidente da República.

A análise do funcionamento de tais mecanismos e atribuições do Poder Executivo e do Poder Legislativo é apresentada a partir de pesquisas empíricas, para verificar, por meios de dados quantitativos e qualitativos, o real impacto do presidencialismo de coalizão na engenharia institucional brasileira.

Na segunda parte do Capítulo 2 (item 2.2) busca-se compreender e delimitar o presidencialismo de coalizão. O item 2.2.1 apresenta a origem do termo, as definições e características desse arranjo institucional. Apresenta, portanto, a conceituação teórica do presidencialismo de coalizão brasileiro a partir de sólida bibliografia e análises feitas ao longo do período por teóricos do direito e da ciência política.

O item 2.2.2 traz uma análise a respeito dos custos do presidencialismo de coalizão, ou seja, as contrapartidas negociadas entre Executivo e Legislativo para composição das coalizões governistas que asseguram apoio político-parlamentar aos governos no Congresso Nacional.

O item 2.2.3 descreve a relação entre o processo de fragmentação partidária e a deterioração institucional do presidencialismo de coalizão. Nesse sentido, o subitem apresenta uma descrição do sistema partidário brasileiro, remonta as diversas intervenções legislativas e jurisprudenciais na organização dos partidos no Brasil e mostra, em números, a evolução do processo de fragmentação partidária e da representação política no Congresso Nacional. Por fim, há uma análise crítica a respeito desse processo de fragmentação e dos danos institucionais para o sistema político brasileiro, por meio da transição do presidencialismo de coalizão para o presidencialismo de cooptação.

Depois de expostas as questões relativas à origem e evolução do presidencialismo, no Capítulo 1, e a análise do presidencialismo de coalizão e seu desempenho entre 1988 e 2018, no Capítulo 2, organizamos o Capítulo 3 com o intuito de apresentar algumas considerações a respeito da conjuntura atual e as perspectivas para o futuro do presidencialismo no Brasil.

Nesse sentido, o Capítulo está organizado em três tópicos. O item 3.1 pretende apresentar o papel institucional e o desempenho do Poder Judiciário no presidencialismo de coalizão das últimas três décadas.

O item 3.2 traz considerações críticas a respeito do presidencialismo de coalizão, a partir do posicionamento de diversos juristas e cientistas políticos, com o intuito de responder a seguinte indagação: o presidencialismo de coalizão é um propulsor de crises políticas ou fiador da estabilidade democrática?

Em última análise, este tópico pretende analisar criticamente o presidencialismo de coalizão a partir de um balanço sobre suas causas, seus elementos e suas consequências políticas e institucionais, concluindo com nossas considerações críticas sobre o tema e oferecendo um posicionamento a respeito desse arranjo institucional.

Por fim, o item 3.3 traz algumas observações a respeito do futuro do presidencialismo brasileiro. Compreendendo o embasamento jurídico que fomentou o presidencialismo de coalizão brasileiro e as análises empíricas quanto aos seus efeitos práticos na vida política nacional, a intenção deste tópico é buscar soluções ou pontos de inflexão que possibilitem um diagnóstico profundo sobre o tema do presidencialismo brasileiro com o intuito de termos condições de enfrentarmos as deficiências práticas dessa forma de governo em nosso país.

O desafio aqui é congrega os elementos da Teoria do Estado, do Direito Constitucional e da Ciência Política, que nos possibilitem, através de uma análise crítica e multidisciplinar, propor soluções em direção à reparação das falhas no nosso presidencialismo, e, consequentemente, em prol da manutenção e fortalecimento das nossas instituições democráticas.

Para isso, o item 3.3 está dividido em duas partes centrais, que nada mais são do que os dois eixos de soluções a serem propostas, quais sejam: soluções institucionais sem a mudança do sistema de governo (subitem 3.3.2), e as soluções institucionais a partir da mudança do sistema de governo (subitem 3.3.3).

Tal divisão é necessária, pois entendemos que neste debate é possível propor soluções para o reparo ou superação do presidencialismo de coalizão, com ou sem a complexa transição institucional que implicaria em uma mudança do sistema de governo.

Por todo o exposto, pretendemos dar sua singela contribuição para a compreensão dos sistemas de governo, e mais especificamente para a definição teórica, delimitação prática e análise crítica do presidencialismo de coalizão brasileiro.

Mais especificamente nesta Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, é inegável a contribuição teórica para compreensão e construção do sistema de governo brasileiro. Destacamos nesse sentido, o legado jurídico e político deixados pelos antigos alunos Ruy Barbosa e Ulysses Guimarães, fiadores, respectivamente, das Constituições de 1891 e 1988, que no intervalo de quase um século, influenciaram decisivamente na modelagem da engenharia institucional brasileira.

Diversos juristas também egressos desta Faculdade também dedicaram-se ao nosso sistema de governo, por meio de seus trabalhos acadêmicos, destacando-se os Professores Waldemar Ferreira, Dalmo de Abreu Dallari, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, José Afonso da Silva e Miguel Reale, entre tantos outros, muitos dos quais contribuíram direta ou indiretamente no processo de formação do nosso arranjo institucional e, mais recentemente, na elaboração da Constituição de 1988.

Do ponto de vista acadêmico, entre as obras mais recentes escritas nesta Faculdade a respeito do sistema de governo presidencialista é da lavra do Professor Associado Alexandre de Moraes, cujo título “Presidencialismo”, foi publicado originalmente no ano de 2004. Desde então, foram poucos, mas relevantes os trabalhos a respeito do presidencialismo desenvolvidos nesta Faculdade, por meio de dissertações de mestrado e teses de doutorado.

Não há dúvidas a respeito da importância da complementariedade entre o direito e a ciência política para análise da conjuntura jurídica, sociológica e política, oferecendo, do ponto de vista acadêmico, contribuições no sentido de identificar os problemas e as disfuncionalidades, e apresentar, para cada uma delas, propostas de superação e revitalização do ordenamento jurídico e do arranjo político-institucional. É precisamente este o propósito desta obra.

O SISTEMA DE GOVERNO PRESIDENCIALISTA

1.1. ORIGENS E FUNDAMENTOS DO SISTEMA PRESIDENCIALISTA: O MODELO NORTE-AMERICANO

Apesar dos diversos sistemas de governo que servem de modelo aos Estados contemporâneos, muitos dos quais derivam uns dos outros, é necessário reconhecer a preponderância de dois deles ao longo dos últimos séculos: os sistemas parlamentarista e presidencialista¹⁶, configurados a partir de conjunturas políticas e peculiaridades históricas muito distintas.

Sobre essas peculiaridades que diferenciam a criação dos dois sistemas, destaca-se que “enquanto o sistema parlamentar surgiu da evolução das instituições no Reino Unido, o presidencialismo foi construído na Constituição norte-americana aprovada pela Convenção de Filadélfia, em 1787, com elementos do direito inglês, aliado às ideias de Montesquieu”¹⁷. Nesse sentido, conforme leciona Dalmo Dallari:

“diferentemente do que ocorreu no regime parlamentar, o presidencialismo não resultou de um longo e gradual processo de elaboração, (...) tendo resultado da aplicação das ideias democráticas, concentradas na liberdade e na igualdade dos

¹⁶ “As relações entre o legislativo e o executivo determinaram a configuração de dois sistemas, o *parlamentarismo* e o *presidencialismo*, que por longo tempo disputaram a primazia, tanto na monarquia quanto na república”, in DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 228.

¹⁷ BANDEIRA, Regina Maria Proba. Sistemas de Governo no Brasil, na França e nos Estados Unidos da América. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015, p. 4. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/estudo-sistemas-de-governo-br-fr-e-eua>. Acesso em: 15 de dez. 2017.

indivíduos e na soberania popular, conjugadas com o espírito pragmático dos criadores do Estado norte-americano”¹⁸.

Trata-se, portanto, de uma criação teórica datada do século XVIII, como um dos desdobramentos da Revolução Americana que levou à independência e fundação dos Estados Unidos da América¹⁹.

Como se sabe, a Revolução Americana teve origem no sentimento de insatisfação das 13 colônias americanas em face da política comercial britânica cada vez mais protecionista e das sucessivas elevações na carga tributária, impostas pelo governo inglês para o financiamento da proteção do território americano contra as invasões francesas e as incursões dos indígenas americanos²⁰.

Nesse contexto, as 13 colônias se rebelaram contra a Coroa inglesa e declararam sua independência em 04 de julho de 1776, em defesa da liberdade, da igualdade dos seus indivíduos e de sua soberania²¹, conclamando, na própria Declaração de Independência, a iminente necessidade de mudança no sistema de governo local:

“that whenever any Form of Government becomes destructive of these Ends, it is the Right of the People to alter or to abolish it, and to institute new Government, laying its Foundation on such Principles, and organizing its Powers in such Form, as to them shall seem most likely to effect their Safety and Happiness”²².

Muito embora a Guerra pela Independência tenha durado até 1782, já em 1777 as 13 Colônias editaram seu primeiro texto constitucional, denominado de “Artigos da Confederação”, ratificado em 1781 e que permaneceu vigente até 1788.

Segundo David Hill e William Nysten, “los Artículos recharzon crear un jefe del ejecutivo independiente y, en lugar de ello, apostaron por la soberanía de cada uno de los estados (antiguas colonias)”²³, ou seja, os Artigos da Confederação recém-criada trataram de garantir a máxima autonomia para cada um dos Estados confederados, em detrimento do Governo central. Com base nesse texto, onze das treze colônias formularam suas Constituições locais com regras próprias quanto à organização do poder político e do processo decisório.

Nas palavras de Paulo Dallari, “a confederação norte-americana basicamente assegurava a independência e autonomia de cada um dos membros e criava um governo

¹⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 237.

¹⁹ Idem.

²⁰ HILL, David; NYLEN, William R. Política y Gobierno en los Estados Unidos de América, in BUCK, Macus; CUETO, Carlos de. Manual de sistemas políticos. Granada: COMARES, 2007, pp. 177-178.

²¹ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 237.

²² Declaration of Independence. Disponível em: <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript>. Acesso em: 15 de dez. 2017.

²³ HILL, David; NYLEN, William R., op. cit., p. 178.

central com poderes bastante restritos, essencialmente voltados à coordenação das atividades de defesa”²⁴.

Com o fim da Revolução americana e sem a ameaça de retomada do território pelos ingleses, “entre maio e setembro de 1787, reuniu-se em Filadélfia a Convenção Federal que elaborou uma nova Constituição para os Estados Unidos, propondo que esta substituisse os artigos da Confederação, firmados em 1781, logo após a Independência”²⁵.

Na Convenção da Filadélfia de 1787, que culminou na elaboração da nova Constituição americana, a grande preocupação dos Constituintes era a de “reforzar el gobierno nacional sin tener por ello que menoscabar la significativa autonomía de los estados”²⁶. Nesse sentido, Ricardo Fiuza destaca que:

“Uma das cinco questões mais discutidas pela Convenção de Filadélfia foi a estrutura do órgão executivo. Vários convencionais-constituintes defendiam a criação de um Executivo colegiado, com um mandato de quatro, sete ou dez anos. Alexander Hamilton chegou a sugerir o mandato vitalício com sucessor hereditário! Houve quem defendesse a ideia de um chefe do Executivo eleito pelo Congresso para um termo de sete anos, sem reeleição”²⁷.

Em que pese o impasse quanto à fórmula que possibilitasse reforçar o governo nacional sem ameaçar a autonomia dos Estados-membros, conquistada após a Independência, “chegou-se à decisão: um presidente eleito por quatro anos com direito à reeleição. E sua eleição deveria ser feita por um colégio de eleitores escolhidos nos Estados-Membros (sem a participação de congressistas, é bom frisar)”²⁸. Estava criado, portanto, o presidencialismo norte-americano.

Nas palavras de Dalmo Dallari, “os fundadores do Estado norte-americano tinham plena consciência de estarem criando uma nova forma de governo”. Para tanto, “atentaram para as necessidades práticas, procurando conciliar os conflitos de interesses e de tendências registrados entre os constituintes, criando um sistema de governo suficientemente forte e eficiente para cumprir suas tarefas e convenientemente contido para não degenerar num absolutismo”²⁹.

Nesse sistema de governo o Poder Executivo é confiado ao Presidente, “que reúne, ao mesmo tempo, as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo (...) traça a orientação da política interna e externa e incumbe-se de dirigir o governo e a adminis-

²⁴ DALLARI, Paulo Massi. O instituto do veto presidencial no constitucionalismo brasileiro contemporâneo. São Paulo: Universidade de São Paulo (Dissertação de Mestrado), 2015, p. 18.

²⁵ LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista” – remédios republicanos para males republicanos, in WEFORT, Francisco C. Os clássicos da política. 13ª ed., São Paulo: Ática, 2001, v. 1, p. 245.

²⁶ HILL, David; NYLEN, William R., op. cit., p. 179.

²⁷ FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. Direito Constitucional Comparado. 4ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 213.

²⁸ Idem.

²⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 238.

tração pública”³⁰, sempre limitado aos freios e contrapesos impostos pelo Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário, constitucionalmente competentes para fiscalizar e limitar a atuação do Poder Executivo.

Nesse contexto, os *Founding Fathers* norte-americanos³¹, amparados pela “péssima lembrança que tinham da atuação do monarca, enquanto estiveram submetidos à coroa inglesa, mais a influência dos autores que se opunham ao absolutismo, especialmente de Montesquieu, determinaram a criação de um sistema que, consagrando a soberania da vontade popular, adotava ao mesmo tempo um mecanismo de governo que impedia a concentração do poder. O sistema presidencial norte-americano aplicou, com o máximo rigor possível, o princípio dos freios e contrapesos, contido na doutrina da separação dos poderes”³².

Nos relatos da famosa expedição que Alexis de Tocqueville realizou aos Estados Unidos da América, entre 1831 e 1832 – portanto, após a consolidação do regime presidencialista nos Estados Unidos – o autor resume as preocupações e aspirações dos legisladores americanos que “tinham uma tarefa difícil a cumprir: desejavam criar um poder executivo que dependesse da maioria e que, todavia, fosse bastante forte em si mesmo para agir com liberdade em sua esfera. A manutenção da forma republicana exigia que o representante do poder executivo fosse sujeito à vontade nacional”³³.

Ainda sobre as ameaças e o contexto que culminaram na formação do sistema presidencialista americano, convém observar as lições de David Hill e William Nylen:

“La doble amenaza de, por una parte, una poderosa cabeza de estado (Jefe de Estado) y, por otro lado, una democracia radical (esto es, mayoritaria y anti-élite) llevó a los Fundadores a proponer un número de frenos y contrapesos institucionales que deliberadamente dividieron y debilitaron el Gobierno federal. Una forma de controlar el poder de un Congreso de representantes de los ciudadanos fue dividirlo en dos (bicameralismo) (...). Otro mecanismo fue evitar un sistema parlamentario al estilo británico en favor de uno presidencial; esto es, separar formalmente el legislativo del ejecutivo y tener un presidente directamente elegido a través de un sistema electoral genuinamente norteamericano, (...) denominado de Colegio Electoral. De este modo, la Constitución proponía una separación de poderes en donde las responsabilidades de gobierno serían equitativamente repartidas entre poderes separados pero interdependientes: el ejecutivo (presidente, Gabinete y burocracia federal), el legislativo (con el Senado y la Cámara de Representantes) y el judicial”³⁴.

³⁰ LOUREIRO JÚNIOR. Parlamentarismo e Presidencialismo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1962, p. 153.

³¹ Founding Fathers é a forma como ficaram conhecidos os líderes políticos da Revolução Americana e, posteriormente, responsáveis pela elaboração da Constituição dos Estados Unidos.

³² DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 237.

³³ TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na América. 2ª ed., São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1987, p. 97.

³⁴ HILL, David; NYLEN, William R., op. cit., p. 181.

Ou seja, como reação às arbitrariedades que as 13 colônias americanas sofreram enquanto estiveram submetidas ao regime inglês, moldou-se o sistema presidencialista como antídoto que pudesse evitar, ao mesmo tempo, a concentração excessiva de poder em uma única pessoa, que poderia gerar uma espécie de absolutismo genuinamente americano³⁵, ou a desconcentração de poder de tal forma que geraria uma paralisia decisória, o que os autores chamam de risco de uma “democracia radical”.

Além disso, em reação frontal ao modelo inglês – e aqui se encontra a principal distinção entre esses dois sistemas de governos – o presidencialismo norte-americano propôs a separação categórica entre os Poderes Executivo e Legislativo, como bem demonstrado em passagem dos artigos federalistas de Hamilton, Madison e Jay:

“Há pessoas que chegam a julgar útil a submissão do Poder Executivo às vontades do partido dominante, ou na sociedade ou na legislatura; mas quem quer que assim pense deve ter ideias ainda bem verdes sobre o verdadeiro fim da instituição dos governos e sobre os meios mais próprios de promover a felicidade pública. É certo que o gênio do governo republicano prescreve a submissão dos magistrados eleitos pelo povo às opiniões refletidas da nação; mas não prescreve obediência cega a cada nova fervura das paixões e a cada impulsão passageira que os homens arteiros sabem comunicar ao povo, para atraí-lo depois. (...) Mas, se admitimos a submissão do Poder Executivo às vontades do povo, não podemos aprovar a mesma submissão às vontades do corpo legislativo. (...) Como quer que seja, é certamente de desejar que o Poder Executivo possa reduzir a efeito a sua própria opinião com decisão e vigor. O mesmo princípio que ensina a divisão dos poderes também ensina que esses poderes devem ser independentes uns dos outros. De que serviria ter separado o Poder Executivo do Judiciário e do Legislativo, se os dois primeiros devessem obediência absoluta ao último? A distinção seria só nas palavras, e o seu fim ficaria sem obter-se. Uma coisa é ser subordinado às leis, outra é estar dependente do corpo legislativo; a diferença é a mesma que seguir os princípios fundamentais de um bom governo a violá-los, reunindo todos os poderes nas mesmas mãos (...)”³⁶.

A ênfase dada pelos *Founding Fathers* à separação entre os Poderes Executivo e Legislativo se deve, em grande parte, pela desconfiança que eles tinham em relação ao Poder Legislativo, isto porque “era visto como uma instância suscetível ao controle das facções, uma vez que (...) era também tratado como o Poder que teria mais condições de violar a separação proposta na Constituição, usurpando as competências dos demais e representando uma potencial ameaça à estabilidade pretendida”³⁷.

³⁵ Sobre o medo dos americanos de que concentrassem o poder de tal forma que gerassem um sistema absolutista, é necessário recordar que os ideais iluministas e as Revoluções Liberais-clássicas do século XVIII, a começar pela Revolução Francesa, ocorreram de forma contemporânea à Revolução Americana, de modo que o contexto histórico de ambos os movimentos era justamente o combate ao absolutismo, à opressão do Estado em face dos indivíduos e à violação das liberdades individuais.

³⁶ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. O Federalista. trad. de Hiltomar Martins Oliveira, Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003, pp. 426-427.

³⁷ DALLARI, Paulo Massi, op. cit., p. 21.

Além da total separação entre os Poderes Executivo e Legislativo, buscava-se, no modelo criado na Convenção da Filadélfia, assegurar que o Chefe de Estado e de Governo – no caso americano, o único mandatário do Poder Executivo – fosse eleito diretamente através do voto, sem possibilidade de interferência por parte do Parlamento. Em outras palavras, “era preciso que a opinião do povo pudesse influir sobre a escolha do homem a quem tão importante lugar devia ser confiado”³⁸.

Entretanto, é necessário fazer uma ressalva. Ainda que os constituintes americanos tenham buscado assegurar a eleição do Presidente através do voto, “atribuiu-se a um colégio eleitoral a competência para eleger o Presidente da República em nome do povo. Cada Estado adquiriu o direito a tantos votos eleitorais quantos forem os seus representantes na Câmara e no Senado”³⁹.

A eleição do Presidente dos Estados Unidos feita por meio de Colégio Eleitoral, com eleitores ad hoc representando os Estados, se justificavam no sentido de que “era preciso que essas pessoas estivessem em Estado de apreciar os talentos dos candidatos e que todas as circunstâncias favorecessem as deliberações, em que os motivos da escolha devem ser ponderados e discutidos; e um pequeno número de homens, escolhidos da massa dos cidadãos, deve, com toda a probabilidade, oferecer as luzes e o discernimento necessários para essa importante função”⁴⁰.

Com o passar do tempo, observa Dalmo Dallari, “foi sendo ampliada a importância do Presidente da República, passando-se a consultar o povo sobre os candidatos à presidência”⁴¹.

Apesar de atribuir o exercício do Poder Executivo a um único mandatário de forma unipessoal, eram grandes as preocupações dos *Founding Fathers* em diferenciar de forma categórica os papéis institucionais do Presidente dos Estados Unidos e do Rei da Inglaterra:

“O presidente dos Estados Unidos é um funcionário eleito pelo povo, por quatro anos: o rei da Inglaterra é um príncipe hereditário; um está sujeito a punições pessoais; o outro é inviolável e sagrado. O “veto” do presidente sobre os atos da legislatura apenas é suspensivo; o de rei da Inglaterra é absoluto: o primeiro só tem o direito de comandar o exército e a marinha e de ter parte na formação dos tratados; o segundo conclui tratados sem concorrência de outra autoridade e tem, além do comando das tropas, o direito exclusivo de declarar a guerra, de levantar exércitos e de equipar frotas. Um apenas tem parte na nomeação dos empregados e não pode conceder privilégio algum; do outro dependem todas as nomeações, podendo, além disso, naturalizar estrangeiros, conceder títulos de nobreza e formar corporações, concedendo-lhes todos os direitos correspondentes. Entre nós,

³⁸ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John, op. cit., p. 409.

³⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 240.

⁴⁰ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John, op. cit., p. 409.

⁴¹ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 240.

não pode o presidente prescrever regra alguma relativamente ao comércio ou ao curso das moedas; na Inglaterra, muitas vezes, o rei é árbitro do comércio, pode estabelecer feiras, regular os pesos e medidas, bater moeda, pôr embargos por certo tempo, autorizar ou proibir a circulação das espécies estrangeiras. Finalmente, o presidente dos Estados Unidos não tem a menor influência sobre a jurisdição espiritual; o rei da Inglaterra é chefe da igreja anglicana. Isso posto, que resposta se deve dar àqueles que acham analogia em coisas tão essencialmente diferentes? A mesma que àqueles que nos asseguram que um governo em que o poder inteiro está nas mãos de um oficial do povo, eletivo e temporário, não é senão uma monarquia, uma aristocracia ou um governo despótico⁴².

Convém ainda observar as ponderações dos artigos federalistas quanto às preocupações de que o desenho institucional americano moldasse um Poder Executivo que fosse mais ou menos forte:

“Poder Executivo sem força supõe fraca execução das leis e do governo e execução fraca é o mesmo que má execução: logo, um governo mal executado, seja ele qual for em teoria, não pode deixar de ser mau em prática. Todo homem razoável deve conhecer a necessidade de segurar ao Poder Executivo força suficiente: resta saber os meios de obter esse fim, como eles devem acomodar-se ao gênio republicano e se eles foram bem escolhidos na Constituição que se propõe (...). A energia do Poder Executivo consiste na sua duração, na sua unidade, na suficiente extensão dos seus poderes, nos meios de prover as suas despesas e as suas necessidades; e a segurança do governo republicano funda-se na responsabilidade dos funcionários e na influência razoável das vontades do povo⁴³.”

Com base em tais ponderações, Hamilton, Madison e Jay passam a analisar as atribuições e limitações que a Constituição americana atribuiu ao Presidente daquele país, para concluir quanto ao grau de força e efetividade desse novo sistema de governo que se pretendia implementar. Para ficarmos em apenas dois exemplos, convém que se analisem as ponderações dos Federalistas quanto ao tempo de duração de mandato e ao poder de veto do Presidente.

Quanto ao tempo de duração de mandato, eles observam:

“Não pode certamente afirmar-se que só quatro anos possam dar ao magistrado executivo independência suficiente; mas, ao menos, é o tempo que basta para influir fortemente sobre o espírito e caráter do governo. (...). Fica, pois, demonstrado que o termo de quatro anos é suficiente para dar ao Poder Executivo a estabilidade necessária, uma das partes mais interessantes do governo, sem deixar lugar aos receios dos “zeladores” sobre a liberdade pública⁴⁴.”

⁴² HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John, op. cit., p. 417.

⁴³ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John, op. cit., pp. 418-419.

⁴⁴ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John, op. cit., p. 427.

Por fim, quanto ao poder de veto, são as seguintes as conclusões de Hamilton, Madison e Jay:

“O primeiro objeto que aqui se oferece ao nosso exame é o “veto” limitado do presidente sobre os atos ou resoluções das Câmaras; por outras palavras, o poder de tomar a enviar à legislatura os projetos que forem oferecidos à sanção, acompanhando-os das objeções que lhe parecer e embaraçando-os de adquirirem força de lei, até que, depois de novo exame, tenham sido ratificados em cada uma das Câmaras pelos dois terços dos votos. (...) a tendência do corpo legislativo de absorver todos os poderes e a insuficiência de uma linha de demarcação, traçada no papel, para fixar os seus diferentes limites; donde se concluiu que era necessário dar aos depositários dos diferentes poderes do governo armas constitucionais para sua defesa. Desses incontestáveis princípios resulta a necessidade de dar ao magistrado supremo um “veto” absoluto ou limitado, com que possa resistir às usurpações do corpo legislativo. (...) Não só o “veto” servirá de égide ao Poder Executivo, mas oporá um novo obstáculo à admissão das más leis: o único freio que pode impor-se ao corpo legislativo para defender a nação dos efeitos das facções, da precipitação ou de qualquer impulso contrário ao interesse público, que a maioria desse corpo é suscetível de receber”⁴⁵.

Ainda a respeito do veto no sistema de governo presidencialista, Paulo Dallari observa que “a Constituição americana é uma referência fundamental para o veto presidencial. Além de ser a primeira Constituição republicana a adotá-lo, serviu de inspiração para muitos outros textos constitucionais, inclusive brasileiros, e tem o veto como elemento importante para garantir o equilíbrio entre os Poderes e, (...) assegurar a própria manutenção do Estado”⁴⁶.

Lançadas as premissas e preocupações que gestaram o presidencialismo no contexto da construção do aparato institucional dos Estados Unidos da América, é possível constatar que, naquele país, o modelo presidencialista conservou-se, ainda que com emendas, na Constituição americana até os dias atuais.

A seção 1 do artigo II da Constituição americana traz as especificações quanto ao mandatário do Poder Executivo e o termo de duração do seu mandato:

“The executive Power shall be vested in a President of the United States of America. He shall hold his Office during the Term of four Years, and, together with the Vice President, chosen for the same Term (...)”⁴⁷.

Além disso, a Constituição americana prevê a eleição do Presidente e do Vice-Presidente e fixa os mandatos em quatro anos. Com a emenda XXII, aprovada pelo

⁴⁵ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John, op. cit., p. 435.

⁴⁶ DALLARI, Paulo Massi, op. cit., p. 18.

⁴⁷ Constitution of the United States. Disponível em: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a1_sec2. Acesso em: 17 de dez. 2017.

Congresso americano em 1947 e ratificada pelos Estados em 1951, limitou-se o número de mandatos presidenciais a dois períodos de quatro anos, além de especificar o impedimento de quem tenha exercido o cargo de Presidente por mais de dois anos, ainda que não tenha sido reeleito para o período seguinte, volte a exercer essa função⁴⁸.

No mesmo artigo II, a Constituição especifica os requisitos para o exercício do cargo, reservando-o aos americanos natos ou cidadãos dos Estados Unidos, com idade mínima de 35 anos e residência no país há no mínimo 14 anos⁴⁹.

Para os cargos de Presidente e Vice, a Constituição especifica as palavras a serem pronunciadas para investidura no cargo⁵⁰, e determina as regras para a linha sucessória em caso de vacância do cargo:

“In Case of the Removal of the President from Office, or of his Death, Resignation, or Inability to discharge the Powers and Duties of the said Office, the Same shall devolve on the Vice President, and the Congress may by Law provide for the Case of Removal, Death, Resignation or Inability, both of the President and Vice President, declaring what Officer shall then act as President, and such Officer shall act accordingly, until the Disability be removed, or a President shall be elected”.

Em relação à linha sucessória da Presidência da República, a Constituição americana recebeu, em 1967, a Emenda XXV, que reforçou o entendimento de que, em caso de renúncia, destituição ou morte do Presidente, cabe ao Vice-Presidente substituí-lo, designando ao novo Presidente a prerrogativa para nomear um novo Vice-Presidente que assumirá o cargo após a aprovação por maioria de votos de ambas as Casas do Congresso⁵¹.

Na Seção 02 do artigo II, a Constituição traz a previsão de que o Presidente é o “Commander in Chief” da Marinha e do Exército, com poder de indulto e graça por delitos contra os Estados Unidos, além da prerrogativa, mediante parecer e aprovação do Senado, para concluir tratados, nomear embaixadores, ministros, cônsules, juízes da Suprema Corte e todos os demais funcionários federais daquele país:

⁴⁸ “Amendment XXII (1951). Section 1. No person shall be elected to the office of the President more than twice, and no person who has held the office of President, or acted as President, for more than two years of a term to which some other person was elected President shall be elected to the office of the President more than once”.

⁴⁹ “No Person except a natural born Citizen, or a Citizen of the United States, at the time of the Adoption of this Constitution, shall be eligible to the Office of President; neither shall any person be eligible to that Office who shall not have attained to the Age of thirty five Years, and been fourteen Years a Resident within the United States”.

⁵⁰ “Before he enter on the Execution of his Office, he shall take the following Oath or Affirmation:—”I do solemnly swear (or affirm) that I will faithfully execute the Office of President of the United States, and will to the best of my Ability, preserve, protect and defend the Constitution of the United States”.

⁵¹ “Amendment XXV (1967). Section 1. In case of the removal of the President from office or of his death or resignation, the Vice President shall become President. Section 2. Whenever there is a vacancy in the office of the Vice President, the President shall nominate a Vice President who shall take office upon confirmation by a majority vote of both Houses of Congress”.

“Section 2.

The President shall be Commander in Chief of the Army and Navy of the United States, and of the Militia of the several States, when called into the actual Service of the United States; he may require the Opinion, in writing, of the principal Officer in each of the executive Departments, upon any Subject relating to the Duties of their respective Offices, and he shall have Power to Grant Reprieves and Pardons for Offences against the United States, except in Cases of Impeachment. He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments”.

A Constituição americana determina, na Seção 3 do artigo II, que o Presidente dos Estados Unidos deve periodicamente prestar contas ao Congresso sobre “State of the Union” – que é conhecido atualmente como o discurso anual que o Presidente dos Estados Unidos deve fazer perante o Congresso Nacional.

Além disso, a Constituição também estabelece a competência do Presidente para receber embaixadores estrangeiros, zelar pelo cumprimento das leis e conferir patentes aos oficiais dos Estados Unidos⁵². Por fim, a Seção 04 traz a previsão de que o Presidente, Vice e todos os funcionários civis daquele país devem ser afastados de suas funções quando indiciados e condenados por crimes que tenham cometido:

“Section 4.

The President, Vice President and all Civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors”.

Com significativa estabilidade e assegurando a manutenção da democracia, da alternância de poder e dos mecanismos de freios e contrapesos, os Estados Unidos consolidaram-se enquanto Nação, e o sistema de governo desenvolvido naquele país serviu de modelo para o arranjo institucional de diversos Estados ao redor do mundo nos últimos séculos, evoluindo e adaptando-se às condições e peculiaridades políticas de cada localidade⁵³.

⁵² “Section 3. (...) he shall receive Ambassadors and other public Ministers; he shall take Care that the Laws be faithfully executed, and shall Commission all the Officers of the United States”.

⁵³ Sobre a expansão do presidencialismo no mundo, Alexandre de Moras observa que “a luta pela concretização democrática, especialmente na América Latina e África, que seguram o modelo presidencialista norte-americana, tem gerado grandes debates sobre as difíceis escolhas dos modelos institucionais a se-

Nesse sentido, para Waldemar Ferreira:

“criou-se, dessarte, na história política do mundo, sistema original sem precedentes. (...) livres do influxo de doutrinas e teorias de tais e quais pensadores, a sabedoria política e as circunstâncias do tempo e da ambiência levaram os descendentes dos criadores do parlamentarismo na Europa a conceber, instituir e realizar o presidencialismo na América, aquele peculiar aos estados unitários e este adequado aos estados federados – as duas grandes criações dos tempos modernos”⁵⁴.

1.2. IMPLEMENTAÇÃO E EVOLUÇÃO DO PRESIDENCIALISMO NO BRASIL

1.2.1. A Proclamação da República e a Constituição de 1891

No Brasil, o presidencialismo foi instituído a partir da Proclamação da República em 1889, e desde então vem sendo reproduzido ao longo de toda a evolução histórica do período republicano, tendo sido previsto em todas as Constituições brasileiras desse período⁵⁵.

Para que possamos entender a conjuntura histórica que levou à Proclamação da República e à adoção do sistema de governo presidencialista no Brasil, a partir de 1889, é necessário entender o contexto político e social da segunda metade do século XIX, conforme descrito por Dalmo Dallari:

“No final do período monárquico, quando já estavam diluídas as amarras coloniais, era muito evidente o distanciamento entre a sociedade e o Estado. Este continha ainda muitos elementos do absolutismo, incorporando também instituições que, sob invocações do liberalismo, apenas davam a possibilidade que diferentes grupos das elites dominantes se alternassem nos cargos de Ministro do Estado e na direção do parlamento. A sociedade mantinha as antigas diferenças sociais, muito acentuadas, agravadas pelo aumento dos desequilíbrios regionais (...)”⁵⁶.

Nesse contexto, o declínio da monarquia coincide com o ressurgimento dos ideais do liberalismo e do republicanismo no Brasil, enquanto movimentos políticos que associaram-se a partir da década de 1860 em prol de um programa reformista que le-

rem implantados a fim de garantir-se, na gestão dos negócios públicos, o necessário equilíbrio entre os diversos órgãos detentores do poder estatal, bem como a possibilidade de controle e fiscalização”, in MORAES, Alexandre de, *Presidencialismo*, op. cit., p. 16.

⁵⁴ FERREIRA, Waldemar Martins. *História do direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Max Limonad, 1954, p. 27.

⁵⁵ FRANCISCO, José Carlos, op. cit., p. 1194.

⁵⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Sociedade, Estado e Direito: caminhada brasileira rumo ao século XXI*. in: MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Viagem Incompleta: a grande transação*. 2ª ed., São Paulo: SENAC, 2000, p. 461.

vasse à adoção de um modelo federativo para o país⁵⁷. Por tais ideais, os precursores desse “Renascimento Liberal” brasileiro foram fortemente influenciados pela doutrina e pelos ideais do Estado norte-americano⁵⁸, conforme destaca Raymundo Faoro:

“Um polo de atração, já em ascendência por via da prosperidade norte-americana, se ergue, não só imantado em Washington. A América modelada pelo reivindicadores não é unicamente a de Jefferson (...) A outra América, até então repelida e desdenhada pela sua anarquia, confundida com o republicanismo, entra nas fronteiras monárquicas (...)”⁵⁹.

Ao descrever o crescimento desse movimento, Raymundo Faoro menciona entre os adeptos do movimento, figuras como Américo de Campos, Bernardino de Campos, Campos Sales, Prudente de Moraes, Martinho Prado Júnior, Francisco Glicério, Ruy Barbosa, Salvador de Mendonça, e Fernando Osório, e observa que “o liberalismo dá seu passo extremo, inassimilável e indomesticável às velhas formulas, confundido aos fáceis arroubos juvenis. Só faltará, rompidos os tabus, para fechar o ciclo evolutivo, o abandono da monarquia”⁶⁰.

Ainda sobre os adeptos do Renascimento Liberal brasileiro, Raymundo Faoro destaca Tavares Bastos, que “embriagado pelo progresso norte-americano, fala em nome da liberdade, identificando-a ao federalismo e à emancipação da atividade econômica do controle estatal”⁶¹.

É justamente neste contexto político e ideológico que foi elaborado, em 1870, o Manifesto Republicano, constituindo-se como mais um significativo passo em direção ao movimento que levou à Proclamação da República, tendo como principais bases a evocação da soberania do povo e a denúncia frontal ao Poder Moderador até então vigente:

“A florescência final do radicalismo, filha das decepções e da rebeldia liberal, saiu à luz no dia 3 de dezembro de 1870, (...). O Manifesto Republicano, longo e rebuscado, cheio de citações e sem entusiasmo, levava, ao cabo, 58 assinaturas, com somente dois nomes com mais de cinquenta anos, Cristiano Benedito Ottoni e Saldanha Marinho, únicos conhecidos nos meios políticos. Seguiam-se uns pou-

⁵⁷ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 2ª ed., Brasília: Paz e Terra Política, 1990, p. 208.

⁵⁸ Em que pese o ressurgimento do liberalismo no Brasil, com ideais republicanos, conforme destacado por Raymundo Faoro, não podemos esquecer que nas décadas anteriores, principalmente no período regencial de 1831 a 1840, foram deflagrados vários movimentos no Brasil, como a Cabanagem, a Sabinada e a Balaiada, de caráter republicano, mas que foram violentamente sufocados pelo governo, com apoio da elite latifundiária, para manutenção do poder monárquico.

⁵⁹ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5ª ed., Porto Alegre: Globo, 1979, v. 2, p. 451.

⁶⁰ FAORO, Raymundo, op. cit., p. 449.

⁶¹ FAORO, Raymundo, op. cit., p. 449.

cos ex-deputados, Aristides Lobo, Henrique Limpo de Abreu, etc., além de médicos, muitos bacharéis, empregados públicos e comerciantes. (...). O documento, limpo da retórica que o enfada, apela para um pensamento básico, já vivo nas agitações da fase pré-emancipatória, princípio escamoteado pela ação de José Bonifácio: a soberania do povo. Dela, só dela emana a legitimidade, insistentemente qualificada de democrática”⁶².

Em alguns trechos do Manifesto Republicano de 1870, ficam bastante evidentes as bases filosóficas do liberalismo e a defesa dos princípios do federalismo, da soberania advinda do povo e da democracia representativa:

“Neste país, que se presume constitucional, e onde só deveriam ter ação poderes delegados, responsáveis, acontece, por defeito do sistema, que só há um poder ativo, onímodo, onipotente, perpétuo, superior à lei e à opinião e esse é justamente o poder sagrado inviolável e irresponsável (...). As tradições do velho regime, aliadas aos funestos preconceitos de uma escola política meticulosa e suspicaz, que só vê nas conquistas morais do progresso e da liberdade invasões perigosas, para quem cada vitória dos princípios democráticos se afigura uma usurpação criminosa, há por tal forma trabalhado o espírito nacional, confundido todas as noções do direito moderno, anarquizado todos os princípios tutelares da ordem social, transformado todas as consciências, corrompido todos os instrumentos de governo, sofismado todas as garantias da liberdade civil e política, que no momento atual têm de ser forçosamente ou a aurora da regeneração nacional ou o acaso fatal das liberdades públicas”.

É nesse contexto, portanto, de renascimento liberal, influência dos ideais da Revolução americana, de combate às desigualdades regionais do país e de oposição à monarquia e ao Poder Moderador, que se insere no Brasil o debate sobre a implementação de um regime republicano e federalista, adepto ao sistema de governo presidencialista.

Além disso, para José Ribeiro Júnior, “o ressurgimento da ideia republicana no Brasil coincide com o fim da Guerra da Tríplice Aliança em 1870”⁶³, em razão da ascensão da filosofia positivista e do contato que os militares brasileiros mantiveram, durante a guerra, com o Uruguai e a Argentina que já haviam, naquela época, proclamado suas Repúblicas.

Nesse sentido, todo o conjunto de fatores históricos, políticos, econômicos e sociais culminaram na deposição do Imperador e a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, ainda que sem qualquer clamor popular⁶⁴. Tal movimento repre-

⁶² FAORO, Raymundo, op. cit., pp. 449-450.

⁶³ RIBEIRO JÚNIOR, José. O Brasil Monárquico em face das Repúblicas Americanas. in: MOTA, Carlos Guilherme (org.). Brasil em Perspectiva. 19ª ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990, p. 159.

⁶⁴ Nas palavras do Professor Dalmo Dallari, “em 15 de novembro de 1889, sem que houvesse luta ou mesmo qualquer tentativa de resistência, um grupo de chefes militares, apoiados por lideranças políticas

sentou, necessariamente, uma ruptura – ainda que meramente formal – com o regime vigente desde a independência do Brasil, sendo, portanto, necessária a adoção de um novo sistema de governo, uma vez que “República e parlamentarismo, dada a ascendência presidencial, não se conciliavam, no pacto que despontou em 15 de novembro”⁶⁵.

Na continuidade dos eventos que culminaram com a Proclamação da República, destaca-se a importante influência do político e jurista Ruy Barbosa, que ocupou o cargo de Ministro da Fazenda do Governo Provisório de Deodoro da Fonseca e foi um dos grandes responsáveis por traçar os primeiros passos do novo regime republicano no Brasil, dando fim à engenharia institucional vigente no período monárquico.

Citando Pedro Calmon, o Professor Waldemar Ferreira lembra que Ruy Barbosa “fixou-se na índole americana do federalismo. Apoiou-se à história desse governo-paradigma. (...) Ambiciou o seu equilíbrio, a balança dos poderes, a separação de esferas, a divisão de funções, o conteúdo popular e o esquema constitucional de seu regime centenário. Encerrara-se o ciclo do parlamentarismo de estilo europeu e cêpa romântica. Inaugurava-se – e o inaugurou Ruy – o presidencialismo rasgadamente americano”⁶⁶.

Em razão da ruptura com o regime monárquico e inauguração do regime republicano no Brasil, o Governo Provisório convocou a instalação de um Congresso Nacional Constituinte para elaboração de uma nova Constituição. Para servir de base para a elaboração da nova carta constitucional, o Governo Provisório instituiu, através do Decreto nº 29, de 03 de dezembro de 1889, a “Comissão de Petrópolis”⁶⁷, responsável pela elaboração de um anteprojeto de Constituição.

Durante a elaboração do anteprojeto da Constituição pela Comissão, foram redigidos três trabalhos separados: o primeiro de Américo Brasiliense, o segundo de Santos Werneck e Rangel Pestana e o terceiro de Magalhães Castro, sendo ponto comum entre os três projetos a adoção do sistema de governo presidencialista⁶⁸.

Projeto Américo Brasiliense, art. 27: “O exercício do Poder Executivo da Federação será confiado a uma única pessoa que terá o título de Presidente dos Estados Unidos do Brasil; o mandato durará quatro anos”.

civil e, paradoxalmente, pelos proprietários rurais, inclusive os mais conservadores, proclamou a República no Brasil, depondo o imperador d. Pedro II, (...). A monarquia chegou ao Brasil por acaso, sem participação do povo, e foi embora sem nenhuma grandeza, com indiferença do povo”, in DALLARI, Dalmo de Abreu, Sociedade, Estado e Direito..., op. cit., p. 462.

⁶⁵ FAORO, Raymundo, op. cit., p. 582.

⁶⁶ FERREIRA, Waldemar Martins, op. cit., p. 69.

⁶⁷ A comissão de Petrópolis ou Comissão dos Cinco foi a comissão, nomeada pelo Decreto nº 29 do Governo Provisório, encarregada de elaborar o anteprojeto de Constituição que seria submetido ao Congresso Nacional Constituinte, e era composta por: Joaquim Saldanha Marinho, Américo Brasiliense de Almeida Melo, Antônio Luís dos Santos Werneck, Francisco Rangel Pestana e José Antônio Pedreira de Magalhães Castro.

⁶⁸ FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. III – Parlamentarismo e presidencialismo no Brasil. in: *Presidencialismo ou parlamentarismo?*/Afonso Arinos de Mello Franco e Raul Pila. Brasília: Senado Federal – Conselho Editorial, 1999, p. 35.

Projeto Santos Werneck-Rangel Pestana, art. 112: “O Poder Executivo será exercido exclusivamente e com plena e rigorosa responsabilidade, por um cidadão eleito pela forma determinada nesta Constituição, com o título de Presidente da República Brasileira”.

Projeto Magalhães Castro, art. 71: “O Poder Executivo da União é confiado a um cidadão, sob a denominação de Presidente da República Federal dos Estados Unidos do Brasil”.

Posteriormente, a Comissão de Petrópolis unificou a redação das três propostas, consolidando, no artigo 42 do seu anteprojeto, a seguinte disposição: “O Poder Executivo será confiado exclusivamente a um cidadão, que terá o título de Presidente dos Estados Unidos do Brasil”.

Depois de encaminhado ao Governo Provisório, coube ao Ministro Ruy Barbosa fazer os ajustes finais na redação do anteprojeto, ocasião em que ele propôs uma emenda ao texto elaborado pela Comissão, de modo que o anteprojeto encaminhado à Assembleia Nacional Constituinte, quanto ao sistema de governo, continha a seguinte redação final: “Exerce o Poder Executivo o Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, como chefe eletivo da Nação”.

Partindo do anteprojeto da Constituição que já preconizava a implementação do sistema de governo presidencialista⁶⁹, o Congresso Nacional Constituinte, sob a presidência do Senador Prudente de Moraes, reuniu-se entre novembro de 1890 e fevereiro de 1891 para elaboração da primeira Constituição do período republicano.

Na Constituinte, os debates sobre a estrutura do Poder Executivo (a Seção II do anteprojeto de Constituição) iniciaram-se a partir da 20ª sessão deliberativa, em 30 de dezembro de 1890, e ao longo dos debates parlamentares fica evidente a forte e decisiva influência que a Constituição dos Estados Unidos da América – baseado em um sistema republicano, federalista e presidencialista – exerceu sobre os membros da Comissão encarregada de elaborar o anteprojeto da nova Constituição brasileira.

As menções ao modelo constitucional americano são recorrentes como se verifica na passagem do discurso do Deputado Justiniano de Serpa, na 21ª sessão deliberativa de 31 de dezembro de 1890:

“O Sr. Justiniano de Serpa – (...) Parece que o intuito dos auctores do projecto foi reproduzir na nossa Constituição a organização do Poder Executivo adoptada na Grande Confederação dos Estados Unidos da América do Norte. Mas, (...) pelo estudo dos elementos históricos que influíram para a organização do projecto,

⁶⁹ Segundo relato de Afonso Arinos e Raul Pila, em que pese a existência de alguns parlamentares defensores do parlamentarismo, os debates em torno da mudança do sistema de governo tiveram pouco destaque na Assembleia Constituinte, isso porque, sob inspiração do modelo americano, havia consenso por parte dos parlamentares republicanos em torno do sistema presidencialista, in FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul, op. cit., p. 36.

verifico, por outro lado, que em mais de um ponto os auctores delle deixaram de lado o systema adoptado naquella grande Republica, para seguir o estabelecido pela Constituição da República Argentina”⁷⁰.

Da mesma forma, o Senador paulista Adolpho Gordo, ao tratar de emendas que a bancada de São Paulo havia oferecido para alterar a forma de eleição do Presidente e Vice-Presidente da República, também faz referência à influência que o modelo norte-americano tinha exercido sobre o anteprojeto da Constituição sob análise:

“O Sr. Adolpho Gordo – (...) Sr. Presidente, os illustres auctores do projecto de Constituição inspiraram-se, em relação à eleição presidencial, nas instituições consagradas na Constituição dos Estados Unidos da América do Norte, e quanto, a meu ver, até hoje, da lei fundamental da América do Norte constitua um modelo de um verdadeiro código de liberdades públicas, todavia, nessa parte, essa admirável lei tem defeitos graves: accrescendo que nem sempre se pode applicar a um paiz leis de um paiz estranho. O paiz deve viver de sua própria vida, tendo leis correspondentes às suas necessidades e ao estado de sua civilização”⁷¹.

As preocupações trazidas pelo Senador Adolpho Gordo se justificavam no fato de que, inspirado na Constituição americana, o anteprojeto de Constituição propunha a adoção de um sistema eleitoral por meio do qual Presidente e Vice seriam eleitos por um Colégio Eleitoral composto por representantes de cada Estado em número igual ao dos respectivos representantes no Congresso Nacional.

Na avaliação da bancada de São Paulo, embora aplicado nos Estados Unidos da América por razões políticas e históricas da Convenção da Filadélfia, tal sistema não seria o mais adequado ao Brasil em razão da necessidade de que se adotasse no país um sistema mais legítimo para assegurar que a escolha de tais mandatários fosse feita de forma mais democrática e representativa.

Ainda assim, o Senador Adolpho Gordo também fazia ressalvas à eleição direta pelo povo, por considerar que uma eleição dessa magnitude “vai agitar de modo violentíssimo o paiz, dando logar a uma perturbação séria da ordem, e, mesmo a sérios conflitos”⁷². Além disso, ele considerava que o povo ainda não estaria preparado para desempenhar tal função em razão das diferenças regionais e econômicas, das dificuldades de comunicação para se informarem sobre os candidatos e de que todos estivessem suficientemente aptos a votar. Por tal razão, ele conclui seu discurso defendendo a emenda sugerida pela bancada de São Paulo⁷³ para adoção de um sistema por meio do qual Presidente e Vice seriam eleitos pelos representantes das legislaturas estaduais.

⁷⁰ Annaes do Congresso Constituinte da República, v. 1, pp. 1093-1094. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13616>. Acesso em: 06 de jan. 2018.

⁷¹ Annaes do Congresso Constituinte da República, op. cit., v. 1, p. 1035.

⁷² Annaes do Congresso Constituinte da República, op. cit., v. 1, p. 1039.

⁷³ A emenda defendida pelo Senador Adolpho Gordo foi assinada por ele, e subscrita pelos constituintes Paulino Carlos, Mursa, Moraes e Barros, e Rodolpho Miranda.

Nos debates que se seguiram sobre a forma de eleição do Presidente da República, o Senador Amaro Cavalcanti, que depois viria a ser Ministro do Supremo Tribunal Federal, rechaça frontalmente a proposta apresentada de que se delegasse ao Poder Legislativo a competência para eleger o Presidente e o Vice-Presidente da República, o que na prática levaria a uma espécie de parlamentarismo brasileiro:

“O Sr. Amaro Cavalcanti – (...) porque no systema federativo, é fundamental o princípio da independência dos poderes; elles se constituem, não só independentes nas esferas de ação própria, como ainda, para servirem de contrapesos estáveis, recíprocos, na manutenção e salvaguarda das liberdades públicas e privadas do cidadão. Assim, pois, a hypothese de continuar a eleição a ser feita pelo Congresso deve ser repellida, porque tornaria o Presidente da República um agente, um instrumento, talvez, da facção do Congresso que o elegeisse. (...) seria tornar um poder publico, o Executivo, que deve ser tão independente quanto os demais, virtualmente subordinado ao Poder Legislativo. (...) É intuitivo que isto seria formar o parlamentarismo na sua mais alta expressão (...)”⁷⁴.

Nesse pronunciamento em que defende enfaticamente a total independência entre os Poderes, o Senador Amaro Cavalcanti é interpelado pelo Deputado José Avelino: “O Sr. José Avelino – V. Ex. chama facção a maioria do Congresso?”.

Diante de tal provocação, o Senador Amaro Cavalcanti responde prontamente: “O Sr. Amaro Cavalcanti – Às vezes essa maioria vem de um simples conchavo, obra de uma facção e nada mais”.

Ao encerrar seu discurso, o Senador Amaro Cavalcanti defende que o Congresso deveria optar entre dois sistemas possíveis para a eleição do Presidente e do Vice: a eleição direta pelo povo ou a eleição pelos Estados, no qual, cada Estado teria direito a um voto e a maioria de cada estado definiria para qual candidato iria seu apoio⁷⁵.

Ainda sobre as formas de eleição do Presidente e Vice, discutiu-se a emenda proposta pela bancada do Rio Grande do Sul, cujo primeiro signatário era Moniz Freire, que sugeria a adoção da eleição direta pela população. Naquela sessão, a emenda do sufrágio direto foi defendida no discurso do Deputado Cesar Zama:

“O Sr. Cesar Zama – (...) O que estou cansado de ver é a pretensão daquelles que se julgam destinados a dirigir o paiz, de tutelarem perpetuamente um povo, como si tutelando perpetuamente um povo podessem ensinar-lhe a prática da liberdade. Temos confiança ou não nas aptidões cívicas dos brasileiros: si temos, é preciso convidar todo o povo ao banquete político. (...). eleger um Presidente por esse diferentes processos indirectos, que se nos propõem, não é acceitar de coração a democracia. Não comprehendo em uma Republica democrática a eleição do Presi-

⁷⁴ Annaes do Congresso Constituinte da República, op. cit., v. 1, p. 1047.

⁷⁵ Essa segunda hipótese, de eleição por meio dos Estados, foi proposta pela Comissão de 21 parlamentares destacados para a análise preliminar do anteprojeto de Constituição, encaminhado pelo Governo Provisório.

dente senão pela massa geral da Nação. (...). E porque este princípio é a lei suprema; o suffragio universal é a soberania nacional em acção. (...). Sem a aplicação leal do suffragio universal, o princípio, o dogma da soberania popular será mutilado”⁷⁶.

Em resumo, no que se refere à organização da Seção II da Constituição, relativa ao Poder Executivo, houve pouca resistência ao modelo proposto pelo anteprojeto de adoção do sistema de governo presidencialista. Diante desse pressuposto, os constituintes deram maior ênfase às discussões em torno da forma de eleição do Presidente e Vice-Presidente da República, tema este que ocupou papel central na Assembleia Nacional Constituinte.

Para tanto, foram levadas ao voto as quatro propostas encaminhadas ao longo das discussões: i) processo eleitoral por meio do qual cada Estado teria direito a um voto (sugerida pela Comissão dos 21 parlamentares encarregados de analisar o anteprojeto da Constituição); ii) processo eleitoral por meio da consulta aos poderes legislativos estaduais (sugerido pela bancada de São Paulo); iii) processo eleitoral por sufrágio direto e universal (sugerido pela bancada do Rio grande do Sul); e iv) processo eleitoral por meio de Colégio Eleitoral composto por delegados estaduais (sugestão original da Comissão que elaborou o anteprojeto de Constituição).

Em que pese os longos debates da Assembleia Nacional Constituinte, depois de submetidas todas as sugestões à votação dos constituintes, em 03 de janeiro de 1891⁷⁷, a emenda das eleições diretas acabou prevalecendo no artigo 47 da nova Constituição, estabelecendo que “O Presidente e o Vice-Presidente da República serão eleitos por sufrágio direto da Nação e maioria absoluta de votos”.

Em segunda discussão sobre a forma de eleição do Presidente e Vice, em 07 de fevereiro de 1891, foi aprovada emenda substitutiva de Bernardino de Campos e outros parlamentares, especificando que caso nenhum candidato obtivesse a maioria absoluta dos votos, nos termos do parágrafo segundo do mesmo artigo 47, caberia ao Congresso Nacional eleger, por maioria de votos, entre os dois candidatos mais votados na eleição direta. Ficou estabelecido, por fim, que no caso de empate, estaria eleito o candidato mais velho, com base de emenda apresentada pelo Deputado Augusto de Freitas⁷⁸.

Outros temas relativos à organização do Poder Executivo também foram objeto de discussão na Assembleia Nacional Constituinte, tais como a questão relativa à duração do mandato presidencial. Embora o anteprojeto de Constituição propusesse a adoção de um mandato de seis anos, os constituintes discutiram e negociaram a redu-

⁷⁶ Annaes do Congresso Constituinte da República, v. 1, p. 1051.

⁷⁷ A primeira discussão e votação da Seção II da Constituição, sobre o Poder Executivo foi encerrada em 03 de janeiro de 1891, tendo sido retomada para segunda discussão e votação em 07 de fevereiro de 1891. Na segunda votação, um substitutivo proposto pelo Senador Almeida Barreto, que pretendia delegar ao Congresso Nacional a competência para eleger Presidente e Vice, acabou sendo derrotado.

⁷⁸ Annaes do Congresso Constituinte da República, op. cit., v. 3, pp. 532-533.

ção do mandato para um período de quatro anos, conforme tese defendida em pronunciamento do Deputado Cesar Zama, em 30 de dezembro de 1890:

“O sr. Cesar Zama – (...) O espaço de seis annos me parece e é com effeito excessivo para investir um homem, quaesquer que sejam os seus dotes intellectuaes e moraes, de atribuições tão amplas como as que vamos conferir ao futuro Presidente. (...). Nos Estados Unidos da América do Norte o mandato presidencial dura quatro annos. Copiaram tanto a Constituição Norte-americana! Copiem-na ainda neste ponto!”⁷⁹.

Por fim, a emenda que propôs a redução do mandato de seis para quatro anos⁸⁰ com vedação à possibilidade de reeleição, foi aprovada na Assembleia Nacional Constituinte e incluída no artigo 43 da Constituição republicana de 1891.

Outras emendas, embora derrotadas, também foram objeto de discussão, como aquela que buscava retirar do texto a proibição de que Deputados ou Senadores pudessem ser nomeados Ministros de Estado⁸¹. Outro importante ponto de discussão, cuja emenda também foi derrotada, buscava retirar do texto a previsão original, inspirada no modelo constitucional americano, que previa que o Vice-Presidente da República exerceria o cargo de Presidente do Senado⁸².

O texto constitucional resultado da Constituinte de 1890-1891, ao inaugurar o sistema de governo presidencialista no Brasil, trouxe importantes considerações a respeito do papel institucional do Presidente da República e de sua relação com os demais Poderes, em especial o Poder Legislativo.

Refletindo as inspirações do modelo norte-americano, exigiu-se do Presidente na República brasileiro a condição de brasileiro nato, no pleno exercício de seus direitos políticos e com idade mínima de 35 anos.

Quanto à linha sucessória, a Constituição brasileira não seguiu a tradição norte-americana ao trazer – apesar de protestos de parte dos parlamentares da Assembleia Nacional Constituinte – a previsão de que no caso de vacância da Presidência e Vice-presidência da república, o cargo seria ocupado, respectivamente, pelo Vice-presidente do Senado, o Presidente da Câmara dos Deputados e o Presidente do Supremo tribunal Federal.

Por outro lado, seguindo o modelo americano, a Constituição brasileira também especificou as palavras a serem ditas pelo Presidente em seu juramento de posse e assegurou que os subsídios do Presidente e do Vice seriam fixados pelo Congresso no período presidencial anterior.

⁷⁹ Annaes do Congresso Constituinte da República, op. cit., v. 1, p. 1066.

⁸⁰ Emenda apresentada pelo Deputado Marcolino Moura.

⁸¹ Emenda apresentada pelo Deputado Frederico Borges.

⁸² Emenda apresentada pelo Deputado Justiniano de Serpa.

Embora tenham tido menos destaque nos debates da Assembleia Nacional Constituinte, são relevantes e merecem análise as atribuições e poderes conferidos ao Presidente da República no texto constitucional. Nesse sentido, o artigo 48 da Constituição de 1891 especificou como competências privativas do Presidente, entre outras prerrogativas: i) sancionar as leis e expedir decretos; ii) nomear e demitir livremente os Ministros de Estado; iii) exercer ou designar quem deva exercer o comando supremo das forças de terra e mar; iv) prover os cargos federais; v) indultar e comutar as penas nos crimes sujeitos à jurisdição federal; vi) declarar a guerra e fazer a paz; vii) dar conta anualmente da situação do País ao Congresso Nacional, indicando-lhe as providências e reformas urgentes, em mensagem que remeterá no dia da abertura da Sessão legislativa; viii) nomear os membros do Supremo Tribunal Federal e os Ministros diplomáticos, sujeitando a nomeação à aprovação do Senado; ix) manter as relações com os Estados estrangeiros; x) declarar o estado de sítio; e xi) celebrar convenções e tratados internacionais, sempre ad referendum do Congresso, e aprovar os que os Estados celebrarem, submetendo-os, quando cumprir, à autoridade do Congresso.

Quanto aos Ministros de Estado, nomeados livremente pelo Presidente da República, a Constituição, conforme indicado anteriormente, vedou que fossem indicados Deputados ou Senadores, determinando a perda de seus respectivos mandatos caso aceitassem assumir Ministérios (artigo 50, parágrafo único da Constituição).

Novamente sob inspiração da Constituição americana, a Constituição de 1891 trouxe um capítulo sobre a responsabilidade do Presidente da República, especificando a competência da Câmara dos Deputados para declarar a procedência da acusação e o encaminhamento do processo ao Supremo Tribunal Federal, quando se tratasse de crime comum, e ao Senado Federal, quando se tratasse de crime de responsabilidade. Reside na carta constitucional de 1891, portanto, a possibilidade de interrupção do mandato presidencial por meio de impeachment.

Nesse sentido, a Constituição determinou que nos casos de admissão da acusação pela Câmara, o Presidente da República ficaria suspenso de suas funções até o julgamento pelo órgão competente. Por fim, a Constituição de 1891 ainda especificou quais atos do Presidente da República poderiam configurar crimes de responsabilidade, delegando para uma lei especial a competência para a tipificação de tais crimes e a especificação dos ritos desse processo de responsabilização.

Em linhas gerais, a Constituição de 1891 inaugurou o novo Estado brasileiro, liberto da herança portuguesa e do legado colonial que tanto influenciaram nossas instituições políticas no período imperial. Baseado no tripé da República, do federalismo e do presidencialismo, o Brasil sob inspiração dos Estados Unidos da América e dos estados latino-americanos que também já haviam iniciado esse processo, pretendia assegurar que a letra da nova Constituição fosse suficiente para modernizar nossas instituições e a forma de se fazer política neste país.

Nas palavras de Paulo Bonavides, “nessa linha de distribuição de competências aos poderes políticos, a Constituição da Primeira República foi inexecedível: a finalida-

de consistia em neutralizar teoricamente o poder pessoal dos governantes e distanciar, tanto quanto possível, o Estado da Sociedade, como era o axioma do liberalismo”. Entretanto, “a fidelidade do texto a essa técnica fundamental, (...), não guardava, porém, correspondência com a realidade, conforme o fato histórico veio soberanamente comprovar”⁸³.

Nesse sentido, a prática política entre 1891 e 1930 comprova que, em que pese a mudança no sistema de governo, a institucionalização dos mecanismos de freios e contrapesos e as preocupações dos constituintes quanto ao excesso de poder do governante, a Constituição de 1891 por si só, não foi capaz de assegurar a proteção das instituições contra o excesso de poder pessoal dos governantes que levaria ao desequilíbrio entre os Poderes. Isso porque o presidencialismo brasileiro da Primeira República criou uma espécie de “monarca sem coroa, um rei sem trono”⁸⁴, em razão da importância e dos poderes abundantes que o Presidente da República adquiriu nessa primeira fase da experiência presidencialista brasileira.

Ao tratar do processo de concentração de poderes que o Presidente da República adquiriu com a Constituição de 1891, Paulo Bonavides explica que “a força atrativa de um só poder aglutinava as forças estaduais, e logo se manifestava visível e ostentosa na pessoa do Presidente da República. (...). O presidencialismo efetivamente contribuíra para arruinar a harmonia e o equilíbrio dos poderes. Fomentando a expansão sem freios da autoridade do Presidente da República, fizera a pessoa do primeiro magistrado se converter no centro de todos os poderes, de todas as decisões, de todos os movimentos da máquina do governo”⁸⁵.

Quanto à relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, e a separação de Poderes, a prática política de 1890 a 1930 revelou novamente uma enorme distância entre a “a Constituição jurídica e a Constituição sociológica”⁸⁶. Isso porque, apesar dos inúmeros mecanismos para controle e fiscalização pelo Legislativo, houve enorme pactuação entre os membros do governo e os membros do Parlamento, por meio, por exemplo, da composição de uma sólida aliança com os Governadores dos Estados, no que a literatura política convencionou chamar de “política dos governadores”, conforme descreveu Raymundo Faoro:

“Os coligados querem colaborar com o Presidente da República, apoiar-lhe a administração, ajudá-lo a realizar seu programa. Ensaiam, apenas iniciada a política dos governadores, (...), envolver o titular da chefia do Executivo num amplo abraço de solidariedade, abraço de tamanduá, que transmite o calor e cativa. Nesse comércio de favores, fixam-se os compromissos bilaterais, entre governadores e presidente, abrangendo os parlamentares. Se o sistema garante a estabilidade do

⁸³ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 249.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 249-250.

⁸⁶ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 252.

grupo dirigente estadual, oligarquizado nos partidos locais e, dentro deles, nos grupos familiares, assegura a permanência dos deputados e senadores para um convívio até que a morte os separe, salvo se algum furacão lhes quebrar a continuidade. A elite republicana – não mais o estamento imperial – guarda continuidade, renovada pela sucessão da morte, embora sem homogeneidade, arrastada pelas correntes centrífugas de suas bases. (...). Na dinâmica dessa orientação, com o ‘partido de governo’ monoliticamente constituído, fixar-se-ia a predominância, a chefia suprema, a autoridade sem contestação do presidente da República”⁸⁷.

Nesse sentido, as alianças políticas dos Estados exerciam forte influência sobre a composição política entre o Governo e os membros do Congresso Nacional. Para tanto, o Presidente da República e os Governadores, que detinham domínio sobre as oligarquias estaduais, se alinhavam, facilitando a obtenção de apoio político dentro do Parlamento.

Nas palavras de Boris Fausto, “a vida política estava abafada entre as paredes dos partidos republicanos estaduais e estas organizações, onde ganhavam destaque as figuras dos presidentes de Estado e da República, e que eram as principais responsáveis pelos arranjos de que saíam os candidatos aos postos eletivos”⁸⁸.

O pacto de sobrevivência assegurava o atendimento de múltiplos interesses: os Governadores eram contemplados com o apoio financeiro federal para a manutenção das oligarquias estaduais; os Deputados e Senadores – representantes das oligarquias estaduais – eram contemplados com as facilidades que lhes assegurassem a manutenção e renovação de seus mandatos; e o Presidente da República era contemplado com o apoio eleitoral e sustentação política dos Governadores em seus redutos estaduais e dos parlamentares que compunham a ampla base de sustentação política do governo no Congresso Nacional, sem oferecer qualquer resistência à imposição de agenda presidencial dentro do Parlamento⁸⁹.

Sérgio Abranches explica que reside na Constituição de 1891 e na prática política da Primeira República, até 1930, o embrião da sustentação do presidencialismo brasileiro até os dias atuais, por meio da formação de coalizões majoritárias no Congresso, como forma de garantir as condições de governabilidade⁹⁰. No modelo desenvolvido

⁸⁷ FAORO, Raymundo, op. cit., p. 582.

⁸⁸ FAUSTO, Boris. A revolução de 1930. in: MOTA, Carlos Guilherme (org.). Brasil em Perspectiva. 19ª ed., São Paulo: Ed. Bertrand Brasil, 1990, p. 233.

⁸⁹ “A estabilidade dos governos da Primeira República assentou-se na administração, pelo Presidnete da República, do domínio majoritário das oligarquias em seus estados. As facções dominantes controlavam os partidos republicanos estaduais e uniam-se numa coalizão nacional para eleger o presidente e controlar o Legislativo federal. O presidente, para ter sucesso, precisava representar esse equilíbrio de forças heterogêneas, expresso pelo Partido republicano. O Congresso se dividia em dois blocos, um governista, amplamente majoritário, e outro oposicionista. (...) Tal arranjo garantiu a governabilidade durante toda a Primeira República”, in ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 34.

⁹⁰ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 34.

entre 1891 e 1930, “o pressuposto dessa estabilidade era a limitação dos poderes presidenciais dada pelo consenso mediano do condomínio oligárquico no controle do Partido republicano. O presidente era o síndico do condomínio. O Congresso era o guardião do consenso mediano”⁹¹.

Nesse mesmo contexto de forte preservação das oligarquias estaduais, os partidos políticos baseados nos Estados ascenderam no cenário político nacional na Primeira República, com destaque para a preponderância das forças políticas do Partido Republicano Paulista e do Partido Republicano Mineiro⁹², que por meio da denominada “política do café com leite”, pactuaram a alternância entre eles na sucessão presidencial, viabilizando a eleição dos Presidentes da República daquele período⁹³.

Em que pese todos os vícios institucionais do Estado brasileiro, muitos deles criados e impulsionados após a Proclamação da República⁹⁴, é possível concluir que a estabilidade institucional do país, por meio dos artifícios como a política dos governadores e a política do café com leite, possibilitaram, no intervalo de quase quarenta anos – entre 1891 e 1930 – a realização de eleições periódicas, ainda que não necessariamente livres e democráticas^{95,96}, a alternância de poder, ainda que meramente formal, e assegurou que os Presidentes do período pudessem concluir seus mandatos e conduzir a agenda política nacional por meio de seu maciço apoio no Congresso Nacional.

Entretanto, a Primeira República e a primeira fase do presidencialismo brasileiro entraram em crise a partir da década de 1920, em razão de maior tensão social deflagrada com movimentos grevistas e o movimento tenentista. Na tentativa de reagir à flagrante crise do pacto presidencialista da Primeira República e conter a insatisfação popular e de parte das oligarquias estaduais, coube ao Governo de Artur Bernardes promover uma ampla reforma constitucional, que, entre muitas alterações, centralizou

⁹¹ Idem.

⁹² “Progressivamente, São Paulo e Minas apropriaram-se do poder central, utilizando-se deste mecanismo e comandavam, assim, a vida política do país” FAUSTO, Boris, op. cit., p. 233.

⁹³ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 255.

⁹⁴ “hoje se percebe que a Primeira República institucionalizou vícios muito mais graves que invalidavam a presença do cidadão na esfera governativa do que o Império em todos os seus 53 anos de vida”, in BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 261.

⁹⁵ “A democracia política tinha um conteúdo apenas formal: a soberania popular significava a ratificação das decisões palacianas e a possibilidade de representação de correntes democratizantes era anulada pelo voto descoberto, a falsificação eleitoral, o voto por distrito e o chamado terceiro escrutínio, pelo qual os deputados e senadores cujos mandatos fossem contestados submetiam-se ao reconhecimento de poderes por parte da respectiva Casa do Congresso”, in FAUSTO, Boris, op. cit., p. 233.

⁹⁶ Sobre a legislação e o processo eleitoral na Primeira República, Victor Nunes Leal faz importantes considerações: “Resumindo as várias fases da defraudação do voto na vigência da Constituição de 1891, assim se exprimiu Assis Brasil, em discurso proferido na segunda constituinte republicana: ‘(No regime que botamos abaixo com a Revolução, ninguém tinha a certeza de se fazer qualificar, como a de votar... Votando, ninguém tinha certeza de que lhe fosse contado o voto... Uma vez contado o voto, ninguém tinha a segurança de que seu eleito havia de ser reconhecido através de uma apuração feita dentro da Casa e por ordem, muitas vezes, superior’”, in LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. 7ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 215.

ainda mais os poderes do Presidente da República, reduziu algumas competências do legislativo⁹⁷, ampliou a possibilidade de intervenção da União nos Estados e inaugurou a possibilidade de revisão judicial das decisões políticas⁹⁸.

Contudo, a revisão constitucional de 1926 não foi capaz de assegurar a manutenção do pacto político inaugurado em 1891. A Primeira República e a primeira experiência presidencialista brasileira são interrompidas com a Revolução de 1930 que impediu a posse do Presidente eleito, Júlio Prestes, substituindo-o por Getúlio Vargas, que havia sido derrotado naquela eleição presidencial. Esse brusco movimento político impactou significativamente o arranjo institucional brasileiro e trouxe nova perspectiva para papel político desempenhado pelo Presidente da República no constitucionalismo brasileiro.

1.2.2. A Revolução de 1930 e a Constituição de 1934

A Revolução de 1930, capitaneada pela Aliança Liberal, e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder marcam uma nova fase para a experiência institucional brasileira, e reorganiza todo funcionamento do nosso modelo federativo e do sistema presidencialista inaugurados a partir de 1889⁹⁹.

Em síntese, a Aliança Liberal, formada pelos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba¹⁰⁰, surgiu no contexto dos impasses na sucessão do Presidente Washington Luís, representante do Partido Republicano Paulista¹⁰¹. Nesse sentido, apesar da política do café com leite e do pacto pela sucessão presidencial alternada entre candidatos dos estados de São Paulo e Minas Gerais, o Presidente Washington Luís havia indicado apoio ao então Presidente do Estado de São Paulo, Júlio Prestes.

Em razão do apoio de Washington Luís ao candidato de seu próprio partido, a Aliança Liberal consolidou-se na disputa pela sucessão presidencial de 1930, indicando sua chapa formada por Getúlio Vargas, do Rio Grande do Sul, como candidato a Presidente, e João Pessoa, da Paraíba, como seu candidato a Vice, com o apoio do Partido Republicano Mineiro que havia sido preterido no acordo pactuado com as forças políticas de São Paulo.

A Aliança Liberal mantinha o discurso de “confronto com a situação política da Pátria velha”, de modo que, como descrito por Paulo Bonavides, seus líderes “suscitavam em todas as tribunas esperanças e promessas de purificar o sistema representativo. Queriam resgatar a dívida republicana de dotar o país de instituições limpas”¹⁰².

⁹⁷ Retirou-se, por exemplo, a possibilidade de que o Congresso nacional pudesse alocar livremente os recursos públicos, no momento da deliberação do orçamento da União.

⁹⁸ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 36.

⁹⁹ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 260.

¹⁰⁰ Apesar de majoritariamente formado pelos estados de Minas, Rio Grande do Sul e Paraíba, a Aliança Liberal recebeu, por exemplo, apoio de dissidências de São Paulo, como políticos e intelectuais paulistas e do Partido Democrático de São Paulo.

¹⁰¹ FAUSTO, Boris, op. cit., p. 234.

¹⁰² BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., pp. 260-261.

Apesar do rompimento da política do café com leite entre Minas Gerais e São Paulo, e a formação da Aliança Liberal, Júlio Prestes sagrou-se vencedor da eleição presidencial de março de 1930, representando a continuidade da hegemonia de São Paulo na Presidência de República.

Entretanto, apesar da derrota eleitoral, a Aliança Liberal ganhou força e apoio da corrente política dentro do Exército denominada de “tenentismo”¹⁰³, o que desencadeou, na sucessão de eventos entre 1929 e 1930, um movimento revolucionário que culminou, em 1º de novembro de 1930, na deposição do Presidente Washington Luís, no impedimento da posse do Presidente eleito, Júlio Prestes, e na ascensão de Getúlio Vargas ao poder central. Estava decretado o fim da República Velha.

Levando em consideração a ruptura institucional do modelo republicano-presidencialista que esteve vigente no Brasil entre 1889 e 1930, é necessário analisar quais mudanças na engenharia institucional brasileira foram efetivamente implementadas para a inauguração dessa nova fase do Estado brasileiro.

A primeira constatação é o profundo vazio constitucional vivenciado no país entre 1930 e 1934¹⁰⁴, isso porque, depois da deposição de Washington Luís, Getúlio Vargas expediu o Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, instituindo o Governo Provisório até a edição de nova carta constitucional.

A despeito da urgência de se reestabelecer a ordem institucional do país, por meio de uma nova Constituição, o Brasil foi comandado, por mais de quatro anos, por um Governo Provisório, cujo marco legal era um Decreto de apenas 18 artigos que conferiam, entre outras disposições, poderes ao Chefe do Governo Provisório para exercer “em toda a sua plenitude, as funções e atribuições, não só do poder Executivo, como também do Poder Legislativo” (artigo 1º do Decreto nº 19.938).

Embora o Governo Provisório não tenha revogado a Constituição de 1891 e as Constituições dos Estados (artigo 4º do Decreto nº 19.938), o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais foram dissolvidos (artigo 2º do Decreto nº 19.938), e nomeados Interventores Federais para cada uma das unidades da Federação (artigo 11 do Decreto nº 19.938). Por fim, ficaram suspensas as “garantias constitucionais e excluída a apreciação judicial dos atos do Governo Provisório ou dos interventores federais” (artigo 5º do Decreto nº 19.938).

Por todo exposto, não há como traçar quaisquer considerações sobre o exercício do presidencialismo no período de 1930 a 1934, uma vez que foi dissolvido o Congresso Nacional e o Chefe do Governo Provisório chamou para si a competência para exercer os atos próprios do poder Executivo e do Poder Legislativo, sem a possibilidade de controle por parte do Poder Judiciário.

¹⁰³ “após as eleições de março de 1930, os grupos de oposição se unificaram, os velhos oligarcas acabaram aceitando a aliança com os ‘tenentes’ e a via revolucionária se impôs”, in FAUSTO, Boris, op. cit., p. 241.

¹⁰⁴ É o que Paulo Bonavides e Paes de Andrade chamam de “omissão constituinte na política de Vargas” após a Revolução de 1930, in BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 270.

Quanto à conjuntura política do período de 1930 a 1934, assim resume Boris Fausto:

“O período que medeia entre 1930-1934 se caracteriza pelas disputas entre o tenentismo e os quadros políticos tradicionais, enquanto Getúlio procura manter uma posição de aparente equilíbrio acima dos grupos de luta”¹⁰⁵. “O governo assume o papel de árbitro das diferentes disputas locais, embora dependa das novas oligarquias que se vão formando ou sobem ao poder, sobretudo nas regiões mais atrasadas. (...) Os interesses regionais continuam existindo, mas perdem autonomia e não se projetam de forma imediata na arena política. Sob o aspecto ideológico, a revolução de 1932 (...) representou o último e estridente eco do passado”¹⁰⁶.

É a partir da Assembleia Nacional Constituinte, convocada em 1933, e da promulgação da Constituição de 1934 que se inaugura uma segunda fase na experiência presidencialista brasileira.

Para dar início ao processo que culminou na Constituição de 1934, o Governo Provisório editou o Decreto nº 21.402, de 14 de maio de 1932, que criou a Comissão¹⁰⁷ para elaboração do anteprojeto de Constituição e fixou em 03 de maio de 1933 a data para realização da eleição à Assembleia Nacional Constituinte.

Posteriormente, por meio do Decreto nº 22.621, de 05 de abril de 1933, foi convocada a segunda Assembleia Nacional Constituinte do período republicano, determinando, entre outras coisas, o número de constituintes por estado da Federação e estipulando que dos 254 parlamentares, 40 seriam eleitos pelos sindicatos legalmente reconhecidos e associações de profissionais liberais e as de funcionários públicos (artigo 3º do Decreto nº 22.621). Na mesma data de expedição do Decreto, o Governo Provisório editou o Regimento Interno que seria adotado pela Assembleia Constituinte. Posteriormente, coube ao Governo fixar a data para instalação da Constituinte, prevista para 15 de novembro de 1933.

Quanto ao clima político em torno da elaboração da nova Carta Magna brasileira, Paulo Bonavides e Paes de Andrade salientam que “não era dos mais favoráveis ao cumprimento da tarefa suprema, qual seja a de restaurar a normalidade institucional fora de suspeitas, desconfianças, erros, ressentimentos e pressões”¹⁰⁸. Nesse contexto, “a coação à Constituinte de 33 não se cingiu à fase preparatória senão que se estendeu por todo o transcurso de seus trabalhos, (...) não menos perturbador para o ânimo

¹⁰⁵ FAUSTO, Boris, op. cit., pp. 247-248.

¹⁰⁶ FAUSTO, Boris, op. cit., p. 254.

¹⁰⁷ Posteriormente, por meio do Decreto nº 22.040, de 1932, o Governo criou, dentro da Comissão, uma espécie de Subcomissão, presidida pelo Ministro de Relações Exteriores, Afrânio Mello Franco, e sob relatoria do jurista Carlos Maximiliano. A Subcomissão era composta ainda por: Assis Brasil, Antônio Carlos, Prudente de Moraes Filho, João Mangabeira, Artur Ribeiro, Agenor de Roure, José Américo de Almeida, Oswaldo Aranha, Oliveira Viana, Goes Monteiro e Themístocles Cavalcanti.

¹⁰⁸ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 279.

constitucional dos revolucionários de 30 era debater e votar uma Constituição, em que se buscava abolir a carta de vícios anti-representativos do sistema deposto, sob um estado geral de desassossego e insegurança, derivado da censura à imprensa e da privação em que os meios de opinião ficavam para criticar o Governo e acompanhar com veracidade crítica os trabalhos da magna assembleia”¹⁰⁹.

Nesse sentido, para que se possa entender a conjuntura política que forjou a Constituição de 1934 e inaugurou a segunda fase presidencialista brasileira, é necessário destacar a forte interferência que Getúlio Vargas exerceu sobre a Assembleia Constituinte, desde a elaboração, por parte do Governo Provisório, do seu regimento Interno¹¹⁰, até a interferência quanto à sua composição, as regras eleitorais e o exercício das liberdades de opinião por parte das lideranças da oposição e da imprensa.

Quanto ao texto-base analisado na Constituinte, este foi elaborado pela subcomissão instituída pelo Decreto nº 22.040/1932, sob relatoria do jurista Carlos Maximiliano e presidência do Ministro Afrânio Mello Franco. O texto foi encaminhado diretamente ao Governo Provisório, que o remeteu à Assembleia Nacional Constituinte¹¹¹.

Para análise do anteprojeto da Constituição 34, formou-se, na Assembleia Nacional Constituinte, uma Comissão Constitucional composta por 26 parlamentares, com representantes de todos os estados da federação e de quatro representantes das categorias profissionais que tinham assento na Constituinte. Depois de analisado pela Comissão Constitucional, os revisores parciais apresentavam seus substitutivos, que foram submetidos posteriormente ao Plenário da Assembleia Constituinte.

Sobre o texto base da Constituição que havia sido encaminhado pelo Governo Provisório, podemos destacar as seguintes propostas quanto à organização dos Poderes Legislativo e Executivo: extinção do Senado Federal e instituição de um sistema unicameral, formado pela Assembleia Nacional; manutenção do sistema eleitoral de voto proporcional para eleição dos Deputados – que já havia sido implementado pelas reformas eleitorais durante o Governo Provisório; extinção do cargo de Vice-Presidente; eleição indireta, pela Assembleia Nacional, para o cargo de Presidente da República; criação da Justiça Eleitoral; e criação do Conselho Supremo, para desempenhar funções consultivas e deliberativas de interesse da União¹¹².

¹⁰⁹ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 282.

¹¹⁰ Em que pese o Governo Provisório ter elaborado o Regimento Interno da Assembleia Constituinte, depois de instalada, a própria Assembleia editou uma Resolução, em 05 de março de 1934, produzindo significativas alterações naquele Regimento.

¹¹¹ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 287.

¹¹² Nos termos do artigo 67 e seguintes do anteprojeto, o Conselho Supremo teria caráter consultivo e deliberativo de assuntos de interesse da União, e seria composto por 35 membros, no mínimo, na seguinte proporção: um representante por Estado e o Distrito Federal, eleitos pelas Assembleias Legislativas locais; três representantes eleitos pelos delegados das Universidades da República; cinco representantes dos interesses que seriam especificados por lei; e seis nomeados pelo Presidente da República com base em lista de 20 nomes indicados pela Assembleia Nacional e pelo Supremo Tribunal.

Em linhas gerais, a Constituinte se destacou pelo embate entre dois grandes grupos: os restauradores liberais, defensores do reestabelecimento do modelo constitucional inaugurado em 1891, desde que adotadas algumas medidas para corrigir os vícios da Primeira República; e os reformadores, que rejeitavam por completo o modelo constitucional anterior e propunham a adoção de novas alternativas para a engenharia institucional brasileira¹¹³.

Parte desse embate entre restauradores e reformadores é facilmente identificável nos discursos da quarta sessão ordinária da Assembleia Nacional Constituinte, em 20 de novembro de 1933, quando se discutiam os vícios e aos acertos da Constituição de 1891 e as soluções trazidas no anteprojeto de Constituição:

“O SR. ARRUDA FALCÃO – (...) Temos em vigor uma Constituição elogiada pelo estrangeiro, adotada em outros povos, mas repudiada por nós, por não se ajustar ao nosso meio (Diversos não apoiados).

O SR. BIAS FORTES – As depurações eleitorais feitas no Congresso, não eram autorizadas pela Constituição brasileira.

O SR. ARRUDA FALCÃO – A Constituição brasileira conduziu o País às depurações eleitorais que aqui se verificaram, pelo seu próprio mecanismo. (...). Os Deputados que estão aqui a exaltar e justificar a Constituição que derogamos, por que se tornaram revolucionários? Por que não propuseram e não aceitaram que vigorasse a Constituição de 1891?

O SR. VICTOR RUSSOMANO – É que a época atual exige umas tantas reformas que se impõem ao nosso meio. (...).

O SR. ARRUDA FALCÃO – (...). A parte orgânica, a da constituição dos poderes é a mesma: executivo, legislativo e judiciário. Creio, entretanto, que VV. EExs. clamavam contra a falta de representação, levantavam bem alto um brado de protesto contra a atrofia do Poder Legislativo e do Judiciário, e contra a hipertrofia do Poder Executivo. E que remédio está apontando para esse grande mal?

O SR. ODILON BRAGA – O remédio é o voto secreto, o voto proporcional, está nos tribunais eleitorais, capazes de tornar o voto uma realidade. (...)”¹¹⁴.

Como se vê, e corroborando as conclusões que trouxemos até aqui, assim como a Constituição de 1891 foi uma reação ao regime monárquico e à hipertrofia de poderes nas mãos do Imperador, a Constituição de 1934 foi concebida tendo como ponto de referência os vícios e distorções – na representação política e na separação entre os Poderes – provocados pela engenharia institucional implementada a partir da Proclamação da República.

¹¹³ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., pp. 301-302.

¹¹⁴ Annaes da Assembleia Nacional Constituinte de 1933-1934, v. 1, pp. 281-282. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/8266>. Acesso em: 15 de jan. 2018.

Nesse contexto, a Assembleia Nacional Constituinte de 1933-1934 se debruçou sobre as soluções para o efetivo enfrentamento das distorções da engenharia institucional brasileira colocada em prática nos quarenta anos anteriores. Para tanto, os restauradores liberais propunham soluções dentro do próprio sistema presidencialista, ao passo que os reformadores propunham a adoção de novas engenharias institucionais, passando, por exemplo, pela adoção de outros sistemas de governo como o parlamentarismo ou os modelos recém-implementados na Alemanha e na Itália, de base nacional-socialista¹¹⁵.

Sobre as soluções propostas pelos reformadores, é importante mencionar a atuação e os discursos do Deputado Agamemnon de Magalhães na Assembleia Nacional Constituinte, e defesa que fez em prol do parlamentarismo e da utopia da total separação entre os poderes:

“O SR. AGAMEMNON DE MAGALHÃES – A separação absoluta entre os poderes, essa superstição ou prejuízo doutrinário, (...), está em contradição permanente com os fatos. As relações do Poder Legislativo com o Executivo são cada vez mais estreitas, necessárias, para a harmonia e ordem da administração e do regime. Separar o Poder Executivo do Poder Legislativo, (...), seria incidir em duas incongruências: ou a hipertrofia do Poder Legislativo, como se verificou nos Estados Unidos (...), ou a hipertrofia do poder Executivo, como no Brasil. (...). O parlamentarismo, senão clássico, mas modificado nos seus exageros, fixando medidas que assegurem uma estabilidade maior aos gabinetes, é o regime que as democracias não podem prescindir. (...). O presidencialismo foi, (...), a sementeira do filhotismo e das mediocridades. (Apoiados). Há necessidade, Sr. Presidente, de que se rompam essas fronteiras teóricas entre os poderes Executivo e Legislativo, sendo aquele órgão atuante das deliberações legislativas, integrado, assim, na função específica de direção e governo, governo de opinião, governo responsável”¹¹⁶.

Em 03 de dezembro de 1933, na Assembleia Nacional Constituinte, reformadores e restauradores travam outro importante debate a respeito das falhas da engenharia institucional da Carta de 1891 e sobre a proposta do Deputado Agamemnon de Magalhães quanto à adoção do parlamentarismo:

“O SR. AGAMEMNON DE MAGALHÃES – (...). Não sou daqueles que apedrejam o esforço histórico da Constituinte de 91. Ao contrário, acho que a Constituição de 91 realizou a obra que poderia realizar. (...). Passado, porém, esse período, e com a experiência do regime (...) em que se anularam o Legislativo e o Judiciário, sob a intervenção constante e indébita do Executivo, pergunto aos constituintes brasileiros se é possível insistir ainda no mesmo sistema?

O SR. CARLOS REIS – O presidencialismo será outra fábrica de revoluções no país.

¹¹⁵ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 302.

¹¹⁶ Annaes da Assembleia Nacional Constituinte de 1933-1934, op. cit., v. 1, pp. 295-296.

O SR. CLEMENTE MARIANI – O mal não foi a força do Executivo, (...), mas da irresponsabilidade dele, como da ilegitimidade do Legislativo.

O SR. AGAMEMNON DE MAGALHÃES – O sistema é que conduz à irresponsabilidade.

O SR. ODILON BRAGA – O parlamentarismo conduz à instabilidade, à irresponsabilidade do plenário.

O SR. AGAMEMNON DE MAGALHÃES – Prefiro, Sr. Presidente, a instabilidade dos gabinetes, a essa ditadura legal que durante 40 anos falseou o regime”¹¹⁷.

Ao longo da Assembleia Nacional Constituinte de 1933 e 1934, discutiu-se, além da possibilidade de modificação do sistema de governos, outros remédios constitucionais que pudessem revigorar a engenharia institucional do Estado Brasileiro, sem necessariamente a substituição do sistema de governo presidencialista.

Para tanto, em que pese algumas proposições do anteprojeto da Constituição, os Deputados constituintes fizeram importantes modificações alterando o texto original encaminhado pelo Governo Provisório. Entre as principais modificações podemos citar a manutenção da eleição do Presidente da República por sufrágio universal, direto, secreto e maioria de votos da população brasileira (artigo 52, parágrafo segundo da Constituição de 1934).

Além disso, a Assembleia Constituinte também foi contra ao anteprojeto na parte em que previa a extinção do Senado e implementação de um sistema unicameral no Brasil¹¹⁸. Foi assegurado, portanto, na Carta de 1934, o Poder Legislativo bicameral no Brasil, composto pela Câmara dos Deputados e Senado Federal (artigo 22 da Constituição).

Outra proposta rejeitada pela Assembleia Constituinte foi a criação de um Conselho Supremo, na forma estabelecida pelo anteprojeto, que previa a instituição de um conselho consultivo e deliberativo, com poderes e competências próprias que se sobrepujassem muitas vezes às prerrogativas do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

Por outro lado, a Constituição de 1934 assegurou as mudanças trazidas pela legislação eleitoral do Governo provisório, como a instituição do sistema de voto proporcional para eleição dos Deputados. Tal mecanismo, além de fortalecer a organização dos partidos e das corporações, pretendia em grande parte reduzir a influência eleitoral e o poder político das oligarquias locais¹¹⁹.

¹¹⁷ Annaes da Assembleia Nacional Constituinte de 1933-1934, op. cit., v. 2, pp. 71-72.

¹¹⁸ Como explicam Paulo Bonavides e Paes de Andrade, a extinção do Senado foi sugestão do relator-geral do anteprojeto da Constituição e foi rejeitado já na fase preliminar de análise do anteprojeto pela Comissão dos 26 parlamentares designados pela Assembleia Nacional Constituinte, in BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 309.

¹¹⁹ Tal inovação legislativa está presente no sistema eleitoral brasileiro até os dias atuais e é talvez um dos mecanismos que tenha afetado de forma mais significativa a engenharia institucional brasileira, sob a perspectiva de composição do Poder Legislativo e de organização do sistema partidário no país.

Ainda quanto ao Poder Legislativo, a Constituição de 1934 também inovou ao criar a figura dos Deputados eleitos pelas organizações profissionais¹²⁰, e ao impor, para a composição da Câmara dos Deputados, um teto para o número de cadeiras por Estado¹²¹ – o que na prática acabou restringindo a representatividade dos estados mais populosos. Por fim, entre os instrumentos para fiscalização do Poder Executivo, deu-se à Câmara dos Deputados a possibilidade de instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito (artigo 36) e a possibilidade de convocação de Ministros de Estados para prestarem depoimentos (artigo 37).

Quanto à estrutura do Poder Executivo, a Constituinte manteve a proposição do anteprojeto de extinguir a figura do Vice-Presidente. Entretanto, os constituintes reduziram de seis para quatro anos o prazo para que um ex-Presidente pudesse disputar novamente o cargo de Presidente da República. Além disso, mantiveram-se as disposições da Carta de 1891 que previa o mandato de quatro anos e as condições de elegibilidade.

Outra importante modificação – acatada do anteprojeto da Constituição – se refere ao processamento do Presidente pelos crimes de responsabilidade (artigo 58 da Constituição). Isso porque, diferentemente da Carta de 1891, em que o Senado era competente para julgar o Presidente, na Carta de 1934 essa responsabilidade foi dada a um Tribunal Especial, composta de nove Juízes (três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados), definidos por sorteio (artigo 58, § 1º da Constituição).

Quanto aos Ministros de Estado, a Constituição manteve parte das atribuições trazidas pela Carta de 1891 como a livre nomeação pelo Presidente da República, mas estabeleceu a possibilidade de que fossem julgados, assim como o Presidente, por crimes de responsabilidade. Por fim, a Carta de 1934 tratou de especificar que membros do Congresso Nacional não perderiam seus mandatos caso aceitassem ocupar o cargo de Ministro¹²².

Em linhas gerais, a Constituição de 1934 foi o resultado final do processo que se desencadeou em 1930 no Brasil e colocou fim à primeira fase da experiência presiden-

¹²⁰ Nos termos do artigo 23, § 3º da Constituição de 1934: “Os Deputados das profissões serão eleitos na forma da lei ordinária por sufrágio indireto das associações profissionais compreendidas para esse efeito, e com os grupos afins respectivos, nas quatro divisões seguintes: lavoura e pecuária; indústria; comércio e transportes; profissões liberais e funcionários públicos”.

¹²¹ Nos termos do artigo 23, § 1º da Constituição de 1934: “O número dos Deputados será fixado por lei: os do povo, proporcionalmente à população de cada Estado e do Distrito Federal, não podendo exceder de um por 150 mil habitantes até o máximo de vinte, e deste limite para cima, de um por 250 mil habitantes; os das profissões, em total equivalente a um quinto da representação popular. Os Territórios elegerão dois Deputados”.

¹²² Para Afonso Arinos e Raul Pila, fica evidente a tendência reformista da Constituição de 1934, em disposições tais como “a que previa o comparecimento dos ministros à Câmara e ao Senado (art. 60, letra d); na responsabilidade dos ministros pelos atos que subscrevam (art. 61, § 2º); e na possibilidade da nomeação de deputados para o cargo de ministro (art. 62)”, in FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul, op. cit., p. 53.

cialista brasileira. Os vícios e os defeitos da engenharia institucional dos últimos quarenta anos serviram de base para a modernização da legislação eleitoral e a busca de melhores formas de representação parlamentar, reduzindo, através do voto proporcional, o peso das lideranças locais e do personalismo, para assegurar maior força e representatividade aos partidos e às corporações profissionais – de empregadores, empregados, profissionais liberais e funcionários públicos.

Além disso, em razão das influências estrangeiras e dessa maior pluralidade na composição da Assembleia Nacional Constituinte, a Constituição de 1934 chegou a uma fórmula que possibilitou, nas palavras de Paulo Bonavides e Paes de Andrade, a inauguração do estado de Bem-Estar Social no Brasil¹²³, em razão de preocupações, até então inéditas no debate constitucional brasileiro, quanto ao acesso às políticas públicas e aos direitos sociais da população.

Quanto à engenharia institucional e ao sistema de governo – foco de nossa análise – apesar das modificações no anteprojeto encaminhado pelo Governo Provisório e os longos debates sobre as soluções para os dilemas institucionais brasileiros, decidiu-se pela manutenção do sistema presidencialista, com eleição por meio do voto direto e mandato de quatro anos. Quanto ao Legislativo, a manutenção do sistema bicameral, a representação das corporações, a criação de novos mecanismos de controle do governo pelo Parlamento, a limitação de cadeiras por Estado e a adoção do sistema de voto proporcional são fatores decisivos que impactaram e impactam até hoje no ordenamento institucional do Estado brasileiro.

É bem verdade, contudo, que apesar dos avanços e das inovações trazidas na Carta de 1934, seus efeitos práticos foram pequenos em razão da ruptura institucional que o país passaria a partir do golpe do Estado Novo e da outorga de um novo texto constitucional em 1937, desta vez sem o contraditório próprio dos debates parlamentares.

1.2.3. O Estado Novo e a Constituição de 1937

Apesar da Constituição de 1934 ter inaugurado o Estado de Bem-estar social no país, assegurando também o sufrágio universal, direto e secreto para o cargo de Presidente da República, e criado mecanismos que deram maior poder de fiscalização do governo pelo Poder Legislativo – como a possibilidade de criação de Comissões Parlamentares de Inquérito, o processo de responsabilização dos Ministros de Estado e a autorização para que o Congresso pudesse convocá-los a prestar informações – na prática, a engenharia institucional inaugurada após 1934 foi pouco efetiva, em razão do curto período em que esteve vigente.

Acompanhando o cenário de polarização e de radicalização política na segunda metade da década de 30, o Brasil vivenciou “sucessivas divisões e reaglutinamentos das

¹²³ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 319.

forças políticas e sociais (...)”¹²⁴. Nesse contexto, o fortalecimento do Partido Comunista e da Aliança Nacional Libertadora¹²⁵, no campo do espectro político de esquerda, e da Ação Integralista Brasileira, esta última adepta à ideologia fascista que emergiu na Europa, davam ao Brasil uma amostra dessa radicalização das forças políticas que “representava um grave problema para as novas e velhas oligarquias e para os grupos financeiros, porque frustrava suas expectativas (...)”¹²⁶.

Por tal razão, entre 1935 e 1937, o Presidente Getúlio Vargas, já sob a égide da Constituição de 1934, utilizou desse cenário de polarização política para defender a manutenção da lei e da ordem, utilizando o aparato estatal para perseguir seus opositores e reprimir¹²⁷, com apoio dos integralistas, os movimentos políticos e as mobilizações organizadas pelo Partido Comunista. Tratava-se, nas palavras do governo da época, de evitar o mal maior do “radicalismo comunista”¹²⁸, que seria uma ameaça ao Estado brasileiro.

Nesse contexto e com a anuência do Congresso Nacional, foi declarado estado de emergência, que depois foi convertido em estado de guerra no país, entre novembro de 1935 e novembro de 1937. Tal medida construiu na elite política e econômica do país uma consciência de que para a manutenção da lei e da ordem e como condição para a estabilidade institucional do país era necessário e justificável o fortalecimento do Poder Executivo¹²⁹. Buscava-se com isso combater a “ameaça comunista” e a instabilidade política e econômica¹³⁰ da década de 30.

Com o apoio das Forças Armadas, dos setores econômicos e das forças políticas tradicionais, em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas deu o golpe do Estado

¹²⁴ SOLA, Lourdes. O golpe de 1937 e o Estado Novo. in: MOTA, Carlos Guilherme (org.). Brasil em Perspectiva. 19ª ed., São Paulo: Ed. Bertrand Brasil, 1990, p. 259.

¹²⁵ A Aliança Nacional Libertadora foi um grupo político criado em abril de 1935, composto por vários setores de esquerda, derivados dos partidos políticos, sindicatos, membros da ala tenentista do exército e membros apartidários, tendo como principal líder o presidente do Partido Comunista, Luiz Carlos Prestes. Em seu programa, a ANL defendia o nacionalismo, a liquidação de latifúndios, cancelamento das dívidas com países imperialistas, nacionalização de empresas estrangeiras, salário mínimo e jornada de 8 horas, por exemplo, in SOLA, Lourdes, op. cit., p. 260.

¹²⁶ SOLA, Lourdes, op. cit., p. 259.

¹²⁷ Segundo Lourdes Sola, entre 1935 e 1937, para reprimir os opositores, Getúlio Vargas utilizou-se de recursos como prisões em massa, torturas e desaparecimento de parte dos integrantes do Partido Comunista e da Aliança Nacional Libertadora, in SOLA, Lourdes, op. cit., p. 261.

¹²⁸ SOLA, Lourdes, op. cit., p. 259.

¹²⁹ SOLA, Lourdes, op. cit., p. 261.

¹³⁰ A instabilidade política justifica-se no fortalecimento de grupos radicais de diferentes espectros políticos, que ao se fortalecerem, ameaçavam a composição das forças políticas que comandavam o país. Quanto à instabilidade econômica do período, é importante lembrar que desde a Grande Crise de 1929, a produção cafeeira no Brasil entrou em declínio, afetando significativamente toda atividade econômica nacional. Além do setor cafeeiro, o setor industrial brasileiro, ainda em surgimento, tinha interesse no fortalecimento do Poder Executivo, pois seria beneficiado pela política nacional-desenvolvimentista que impulsionasse a industrialização do país e a disponibilização, pelo governo, de condições favoráveis para a sua expansão no Brasil, in SOLA, Lourdes, op. cit., p. 264.

Novo, com a dissolução do Congresso Nacional e outorga de uma nova Constituição, elaborada por seu Ministro da Justiça, Francisco Campos.

Mais importante do que esboçar o contexto político e a conjuntura histórica que culminaram no golpe do Estado Novo em 1937, é entender o que essa ruptura institucional impactou no funcionamento do sistema de governo presidencialista no Brasil.

A primeira observação a ser feita é que, diferentemente das duas Constituições anteriores do período republicano, a Constituição de 1937 não foi fruto de debates parlamentares e não passou pela análise de legítimos representantes políticos do povo. Por tal razão, a Carta de 1937 não foi promulgada por uma Assembleia Constituinte, mas foi outorgada de forma unilateral pelo Chefe de Governo.

Quanto às inspirações, a doutrina jurídica e política é consensual ao afirmar que a Constituição de 1937 foi fortemente influenciada pela Constituição da Polônia então vigente. Também se aponta que o texto outorgado por Getúlio Vargas tinha forte inspiração “do fascismo de Mussolini, vitorioso na Itália em 1922, do nazismo implantado por Hitler na Alemanha, com desculpa de prevenção da estabilidade econômico-financeira ainda sob o impacto da crise mundial de 1929”¹³¹.

Em síntese, a Constituição de 1937 reflete esses modelos que inspiraram a sua elaboração, principalmente por seu teor autoritário e centralizador, rompendo com os princípios do Estado Moderno e da tradição liberal das Constituições anteriores quanto à separação de poderes e aos mecanismos de freios e contrapesos no processo decisório.

Atendendo aos anseios dos apoiadores do golpe do Estado Novo, a Constituição de 1937, do ponto de vista econômico, referendava os ideais nacional-desenvolvimentistas ao preconizar a forte intervenção estatal na economia, com a criação de órgãos técnicos voltados para esse fim.

Sob a influência dos ideais fascistas, a Constituição de 1937 e o regime que se instaurou passaram a estimular a organização sindical em moldes corporativos em detrimento das organizações políticas tradicionais – o Parlamento e os partidos políticos – que foram simplesmente descartados pelo Estado Novo.

Quanto à organização política, a Carta de 1937 assegurou enorme concentração de poderes nas mãos do chefe do Poder Executivo, e se referia a ele como sendo “autoridade suprema do país” (artigo 73 da Constituição) com muito mais atribuições do que as Constituições anteriores.

A hipertrofia do Presidente da República se verifica, por exemplo, com a possibilidade de nomeação de interventores para os Estados (artigo 9º da Constituição), e na edição de decretos-lei sobre todas as matérias de competência da União (artigo 12), nos casos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados¹³².

¹³¹ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 340.

¹³² O artigo 180 das Disposições transitórias e finais da Constituição de 1937 determinava que: “Enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União”.

Ao Presidente da República ainda foi delegado o direito de prover e organizar os cargos públicos federais e de executar provisoriamente os acordos e tratados internacionais, antes mesmo da aprovação pelo Parlamento. Entre as suas prerrogativas, previstas no artigo 75, a Constituição delega ao Presidente a competência para, entre outras coisas, indicar um dos candidatos à Presidente da República; adiar, prorrogar e convocar o Parlamento; e dissolver a Câmara dos Deputados quando esta deliberasse sobre os casos de responsabilização política do Presidente da República.

Como não havia o cargo de Vice-Presidente, a Constituição determinou que caberia ao Presidente designar o seu substituto entre os membros do Conselho Federal. Quanto ao mandato, a Constituição previa a duração de seis anos, entretanto, no caso do Presidente em exercício quando da outorga da Constituição, o artigo 175 das disposições transitórias e finais determinou que seu mandato se prolongaria até a realização do plebiscito, previsto no artigo 187, para a confirmação do texto da nova Constituição – o que jamais ocorreu¹³³.

Quanto à forma de eleição, a Constituição previa que o Presidente seria eleito por um Colégio Eleitoral composto por eleitores designados pelas Câmaras Municipais; cinquenta eleitores designados pelo Conselho da Economia Nacional; vinte e cinco eleitores indicados pela Câmara dos Deputados e vinte e cinco eleitores designados pelo Conselho Federal. Quantos aos Ministros, a Constituição de 1937 retrocedeu em relação à Constituição de 1934 ao retirar a possibilidade de responsabilização dos Ministros perante o Parlamento.

Nas disposições transitórias e finais da Constituição de 1937, determinou-se a dissolução dos partidos políticos, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, delegando ao Presidente da República a competência para convocar novas eleições para o Parlamento (artigo 178 da Constituição) – o que também não ocorreu durante todo o período do Estado Novo.

Nesse sentido, como tais eleições jamais foram convocadas, restaram prejudicadas as disposições da Carta de 1937 quanto à organização do Poder Legislativo¹³⁴, uma vez que o Presidente da República governou, mediante decretos-lei, no período compreendido entre 1937 e 1945.

Apesar do arranjo formal de separação de poderes previsto na Constituição de 1937, na prática, “o Presidente da República (...) possuía a função legislativa e executiva”¹³⁵. Ou seja, não há que se falar em efetiva separação de poderes durante o estado Novo, porque “a competência dos três Poderes ficou limitada ao centralismo do executivo e condiciona aos interesses do chefe supremo da administração – o Presidente da República”¹³⁶.

¹³³ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 340.

¹³⁴ O artigo 38 e seguintes da Constituição de 1937 previa que o Poder Legislativo seria composto pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal – órgão análogo ao Senado Federal, com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República.

¹³⁵ FERREIRA, Waldemar Martins, op. cit., p. 108.

¹³⁶ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 345.

Entre as inovações da Carta de 1937, destaca-se o Conselho da Economia Nacional, composto por representantes dos ramos da produção nacional, designados por associações profissionais e sindicatos (artigo 57). Entre as suas atribuições, destacam-se a promoção da organização corporativa da economia nacional; edição de normas reguladoras dos contratos coletivos de trabalho; e emissão de pareceres sobre todos os projetos que interessassem diretamente à produção nacional; além de opinar sobre todas as questões relativas à organização e reconhecimento de sindicatos ou associações profissionais e propor ao Governo a criação de corporações de novas categorias.

Além disso, a Constituição criou o Departamento Administrativo para assessoramento do Presidente da República (artigo 67), responsável por elaborar a proposta orçamentária e acompanhar sua execução, e reorganizar todas as estruturas da administração pública e dos serviços públicos federais.

Nas palavras de Paulo Bonavides e Paes de Andrade, “a Constituição de 37, enfim, está na base do surgimento de uma burocracia estatal com pretensões legislativas, de um Poder Executivo centralizado e extremamente forte, de um Legislativo pulverizado e convertido em Conselho Administrativo. Ela é o reflexo de uma corrente autoritária de pensamento que subjuguou nossas melhores esperanças democráticas. (...). A Constituição de 37 não respeitou nem mesmo seu próprio texto, concentrando direitos numa única pessoa (o Presidente). Ela foi o biombo de uma ditadura que sequer tinha preocupações com o disfarce”¹³⁷.

Em consonância com esse entendimento, Waldemar Ferreira entendeu que “não passou a carta de 1937 de engodo, destinado pura e simplesmente a disfarçar regime ditatorial em toda a amplitude do conceito”¹³⁸. E essa conjuntura se manteve até meados de 1945, quando, em razão das mudanças políticas, são feitas as primeiras reformas constitucionais, convocadas eleições diretas e iniciada a transição para a redemocratização do país e a elaboração de uma nova Constituição em 1946.

1.2.4. A redemocratização e a Constituição de 1946

De 1937 a 1945 o Brasil viveu, como indicado anteriormente, um estado de exceção com total centralização dos poderes e atribuições constitucionais dados ao Presidente da República, como reflexo das aspirações totalitárias das lideranças políticas que compunham o Governo sob o comando de Getúlio Vargas.

Entretanto, por uma série de fatores e o principal deles, destaca-se, a atuação do Brasil juntos aos países aliados na Segunda Guerra Mundial, combatendo os regimes totalitários europeus, tiveram como consequência o estopim para a ascensão de movimentos políticos e de pressão da opinião pública em favor da redemocratização e da volta da normalidade constitucional ao país¹³⁹.

¹³⁷ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 333.

¹³⁸ FERREIRA, Waldemar Martins, op. cit., p. 108.

¹³⁹ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 349.

Nesse contexto, o Governo Vargas foi pressionado a adotar medidas como a Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, “introduzindo modificações na Carta de 1937 e preparando o terreno para a abertura liberal do sistema autocrático vigente no país”¹⁴⁰. Além disso, o Governo concedeu a anistia para presos políticos, reintroduziu a liberdade de organização partidária, convocou uma nova Assembleia Nacional Constituinte e marcou a data para realização de novas eleições.

Entretanto, em razão de forte instabilidade política do período e das incertezas quanto ao apoio do Governo à redemocratização, Getúlio Vargas foi deposto pelas Forças Armadas em 29 de outubro de 1945, que foi substituído pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Linhares, a quem foi incumbido o papel de concluir o processo de redemocratização¹⁴¹.

Com as eleições parlamentares e presidenciais realizadas em 02 de dezembro de 1945, o país iniciava uma nova fase de sua experiência presidencialista, por meio da elaboração da Constituição de 1946 e do processo político que se desdobrou depois dela, entre os anos de 1946 e 1964.

Eleito, o General Eurico Gaspar Dutra assumiu a Presidência da República em janeiro de 1946. Por sua vez, a Assembleia Nacional Constituinte foi instalada em fevereiro daquele mesmo ano com o propósito de superar definitivamente a engenharia institucional do regime autocrático implementado pelo Estado Novo.

Sob a égide da liberdade de organização partidária, a Constituinte, realizada entre fevereiro e setembro de 1946, foi composta por diversos partidos como o Partido Social Democrático (PSD), a União Democrática Nacional (UDN) e o Partido Trabalhista, entre outros. Também tinha assento, de forma inédita, na Assembleia Constituinte uma bancada¹⁴² do Partido Comunista do Brasil.

Em que pese o pluripartidarismo e as ideologias antagônicas que compunham a Assembleia Constituinte, Waldemar Ferreira observa que “transigências dos vários agrupamentos ensejaram entendimento que possibilitou a obra comum”. Restava claro, portanto, o objetivo da Constituição de 1946: reintroduzir no país os pilares do Estado de Direito, assegurando as liberdades e garantias individuais, ampliando a liberdade de organização partidária, a realização de eleições livres e periódicas e reestabelecendo o equilíbrio e a harmonia entre os Poderes, no sentido de que “buscava

¹⁴⁰ Idem.

¹⁴¹ É importante destacar que o Presidente José Linhares não conduziu a transição democrática sem oposição. Diversos setores questionavam o que seria uma espécie de “ditadura togada”, por meio do qual empossou-se na Presidência da República o Presidente do Supremo Tribunal Federal que havia sido nomeado pelo governo ditatorial de Getúlio Vargas. Além disso, do ponto de vista constitucional, foram grandes os questionamentos pelo fato de que o Presidente empossado governou, no período de transição, tendo por base a Constituição de 1937, o que representava uma mácula jurídica e constitucional ao processo de transição democrática, in BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., pp. 375-376.

¹⁴² Na eleição de 2 de dezembro de 1945, foram eleitos 5 deputados e 1 senador do Partido Comunista do Brasil.

devolver ao Legislativo e ao Judiciário a dignidade e as prerrogativas de um regime efetivamente democrático”¹⁴³.

Diferentemente das Constituintes anteriores, a Carta de 1946 não teve como base um anteprojeto elaborado a pedido do Governo de transição. Nesse sentido, para elaboração do texto da nova Constituição formou-se, dentro da Assembleia Nacional, a “Comissão dos 37”, presidida por Nereu Ramos, que ficou responsável pela discussão e consolidação do projeto final. Em paralelo, foram criadas dez subcomissões temáticas de acordo com a estrutura pensada para a nova Carta constitucional.

Outra importante observação se refere ao fato de que o partido do governo, o PSD, “simpático ao regime decaído ou com ele até certo ponto comprometido, em razão de suas origens”¹⁴⁴, detinha o maior número de cadeiras na Assembleia. Nesse sentido, nas Comissões mais relevantes que foram formadas para elaboração da Constituição, o PSD detinha proporcionalmente o maior número de membros¹⁴⁵, de modo que concentrava “poder político absoluto de impedir e neutralizar qualquer medida oriunda da minoria, contra o qual se insurgisse (...), cuja vontade, pelo voto, (...) acabava sempre se impondo, sem contraste. Caso faltasse o apoio e a colaboração do PSD, matéria nenhuma se aprovaria”¹⁴⁶.

Foi justamente essa sólida maioria um dos fatores determinantes para a manutenção¹⁴⁷ do sistema federalista-presidencialista¹⁴⁸ na Constituição de 1946, como defendido pelo Deputado republicano Souza Leão na 64ª Sessão da Constituinte, em 16 de maio de 1946:

“O SR. SOUZA LEÃO – Por todas estas razões que venho de invocar, em relação ao que se passa no Brasil, e no estrangeiro, verifica-se que (...) não tem razão nenhuma quando avança na proposição de que o presidencialismo foi o maior mal causado ao Brasil nestes 50 anos. (...). É possível que o presidencialismo tenha sido até hoje mal compreendido ou mal praticado no Brasil, mas isso não é motivo para o afastarmos do cenário a fim de substituí-lo por um outro que faliu em toda parte, com exceção apenas da Inglaterra. (...). Queremos um presidente responsável e que, no governo, ponha em execução as suas ideias, o seu programa e não as ideias e os programas dos partidos que desejam tutelá-lo. (...). A despeito de todas as vi-

¹⁴³ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 409.

¹⁴⁴ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 388.

¹⁴⁵ Na Comissão principal, por exemplo, o PSD detinha 19 das 37 cadeiras.

¹⁴⁶ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 388.

¹⁴⁷ Em que pese a combativa oposição à manutenção do sistema presidencialista, destacando a atuação do Deputado Raul Pila, autor da emenda que pretendia implementar o sistema parlamentarista no Brasil.

¹⁴⁸ Waldemar Ferreira observa que, na Constituinte de 1946 “havia, dessarte, de manter-se, sob o regime representativo, a federação dos Estados, que se instituíra com a República (...). Ademais disso, o sistema de governo presidencial, criado pelo gênio político dos modeladores da República dos Estados Unidos da América do Norte, tornou-se o paradigma das demais repúblicas de toda a América”, in FERREIRA, Waldemar Martins, op. cit., pp. 168-169.

cissitudes por que tem passado no meio brasileiro, é ainda o regime presidencial o único que, por sua perfeita adaptação ao complexo de nossas condições existenciais, está destinado à longevidade – aquele regime com o qual sempre vivemos em relativa paz, propugnando pela grandeza e prosperidade do nosso país”¹⁴⁹.

Mantido o sistema de governo presidencialista e com a intenção de ampliar os mecanismos de atuação independente do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, promulgou-se, em 18 de setembro de 1946, a nova Constituição brasileira.

Nesse contexto a Constituição de 46 tratou, logo nos primeiros artigos, de se precaver contra abusos do Presidente da República cometidos no exercício de Constituições anteriores, especificando nos maiores detalhes as hipóteses de intervenção do Governo Federal nos Estados (artigo 7º da Constituição) e exigindo sua aprovação pelo Congresso Nacional (artigo 10).

Quanto ao Poder Legislativo, a Constituição de 1946 reestabeleceu a organização bicameral, através da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, assegurando as imunidades parlamentares (artigos 44, 45 e 46) e os mecanismos de controle e fiscalização do Poder Executivo, podendo, por exemplo, convocar Ministros de Estado (artigo 54), requisitar informações, instalar Comissões Parlamentares de Inquérito (artigo 53), dar a palavra final quanto aos vetos presidenciais¹⁵⁰ (artigo 41, inciso IV), analisar e votar o orçamento anual (artigo 65, I), as contas do Presidente da República, e aprovar em definitivo os tratados e convenções internacionais (artigo 66, I).

Para a Câmara dos Deputados foi mantido o sistema proporcional para eleição de seus membros (artigo 56) e fixou-se o limite mínimo de sete deputados por Estado e para o Distrito Federal (artigo 58, § 1º). No Senado foi mantida a composição de três membros por Estado (artigo 60), cabendo ao Vice-Presidente da República exercer o cargo de Presidente do Senado (artigo 61).

Quanto às competências privativas, caberia à Câmara dos Deputados autorizar a instauração de processo contra o Presidente, por crimes comuns ou de responsabilidade (artigo 59, inciso I), além da tomada de contas do Presidente da República quando estas não fossem apresentadas no tempo determinado (artigo 59, inciso II). Ao Senado caberia privativamente, como nas Constituições anteriores, julgar o Presidente da República e os Ministros, por crime de responsabilidade (artigo 62, I); aprovar as indicações do Presidente da República para as vagas nos tribunais superiores, além dos chefes de missões diplomáticas, o Procurador-Geral da República e outras autoridades (artigo 63, I).

O Capítulo III da Constituição trouxe as especificações sobre o Presidente da República, titular único do Poder Executivo da União (artigo 78). Conforme estabe-

¹⁴⁹ Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1946, v. 9, pp. 200-203. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/11915>. Acesso em: 25 de jan. 2018.

¹⁵⁰ Bastando o voto de 2/3 dos Deputados e Senadores presentes para a derrubada do veto presidencial, nos termos do artigo 70, § 3º da Constituição Federal.

lecido, Presidente e Vice seriam eleitos separadamente, por sufrágio secreto, direto e universal, para mandatos de cinco anos, vedada a possibilidade de reeleição para o cargo de Presidente.

A linha sucessória seria composta pelo Vice-Presidente da República, seguido do Presidente da Câmara, pelo Vice-Presidente do Senado e pelo Presidente do STF (artigo 79, § 1º). No caso de vacância dos cargos de Presidente e Vice-presidente da República na segunda metade do mandato, caberia ao Congresso Nacional proceder à eleição indireta (artigo 79, § 2º).

Entre as atribuições do Presidente cabia a livre nomeação dos Ministros (artigo 87, III), sancionar (artigo 87, I) ou vetar (artigo 87, II) as leis, manter as relações com estados estrangeiros (artigo 87, VI) e celebrar tratados e convenções internacionais (artigo 87, VII), exercer o comando supremo das forças armadas (artigo 87, XI), elaborar o orçamento (artigo 87, XVI), prestar contas perante o Congresso Nacional (artigo 87, artigo 87, XVII e XVIII), prover os cargos públicos federais (artigo 87, V), decretar e executar intervenção federal e estado de sítio (artigo 87, XIII e XIV), conceder indulto e comutar penas (artigo 87, XIX).

A Constituição fez poucos ajustes na Seção sobre a responsabilidade do Presidente da República e a tramitação do processo de impeachment (artigos 88 e 89), manteve a possibilidade de nomeação de Deputados e Senadores para os cargos de Ministros de Estado sem perda de mandato (artigo 51), além da possibilidade de responsabilização direta dos Ministros por eventuais crimes cometidos e relacionados ao exercício da função (artigo 92).

Por todo o exposto, a leitura da Constituição de 1946 faz crer na tentativa de fortalecimento do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, garantindo-lhes maior autonomia e mecanismos de controle sobre as ações do Governo, e de limitação do Poder Executivo com a exclusão, por exemplo, da figura dos decretos-lei, que dominaram o processo legislativo federal no período ditatorial de Vargas.

Em que pese tal intenção de recuperar a estabilidade institucional do país por meio do reequilíbrio entre os Poderes e a realização de eleições livres e periódicas, o que se verificou foi uma curta experiência democrática, de menos de 20 anos, com fortes e sucessivos abalos institucionais, culminando, como se sabe, no Golpe de 1964.

Nos anos de 1946 a 1964, além da forte polarização política, o Brasil vivenciou sucessivas crises em seu presidencialismo. Prova dessa instabilidade democrática é o fato de que nesse curto período de tempo, o país elegeu diretamente apenas quatro Presidentes (Eurico Gaspar Dutra, Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e Jânio Quadro), dos quais dois não concluíram seus mandatos¹⁵¹.

Isso sem mencionar as crises institucionais que quase impediram as posses de Juscelino Kubitschek em 1956 e de João Goulart em 1961, fazendo com que tivéssemos

¹⁵¹ Em 24 de agosto de 1954, em meio a grave crise política, Getúlio Vargas se suicidou; e em 25 de agosto de 1961, Jânio Quadros renunciou à Presidência da República.

9 Presidentes em exercício¹⁵² em menos de 20 anos, além da conhecida experiência parlamentarista¹⁵³ entre setembro de 1961 e janeiro de 1963¹⁵⁴, durante o governo do Presidente João Goulart.

Grande parte da instabilidade política do período se justifica pela paralisia decisória derivada dos duros embates e dos impasses gerados entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo naquele período, como destaca José Álvaro Moisés:

“uma bem estabelecida tradição de análise do sistema político brasileiro localizou na paralisia decisória derivada das relações entre os dois poderes republicanos, entre 1946 e 1964, não só um fator de instabilidade política, capaz de ameaçar a continuidade da democracia, mas um componente importante das crises de governabilidade que acompanharam quase todos os governos durante o experimento democrático do segundo pós-guerra”¹⁵⁵.

Além disso, Sérgio Abranches identifica a relação direta entre a instabilidade política dos presidentes do período e a dificuldade, quase intransponível, de que eles conseguissem compor amplas bases de apoio dentro do Parlamento. Primeiro, porque “no ambiente multipartidário, e com o aumento da competição eleitoral, era quase impossível que um partido elege-se seu candidato à Presidência e, ao mesmo tempo, conquistasse a maioria necessária para poder governar”¹⁵⁶. E o segundo problema estaria na dificuldade em compor coalizões governistas majoritárias com os demais partidos que, de forma cada vez mais fragmentada¹⁵⁷, compunham o Congresso Nacional.

¹⁵² Sucessivamente: Eurico Gaspar Dutra (1946-1950); Getúlio Vargas (1951-1954); Café Filho (1945-1955); Carlos Luz (1955); Nereu Ramos (1955-1956); Juscelino Kubitschek (1956-1961); Jânio Quadros (1961); Ranieri Mazzilli (1961); João Goulart (1961; 1963-1964).

¹⁵³ Para Sérgio Abranches, não houve propriamente uma experiência parlamentarista, caracterizada pelo governo de gabinete puro, mas um regime semipresidencialista. Isso porque, na forma conturbada como foi concebido, “ele tinha um marco institucional ambíguo em relação aos limites do poder do chefe de Estado, o presidente da República, e à separação dos papéis e poderes entre ele e o chefe de governo”. Além disso, Abranches também pondera que “a experiência de 1962-63 não pode ser tomada como um teste definitivo do funcionamento do regime semipresidencialista, porque nem Jano nem o Congresso o praticaram com convicção”, in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 63.

¹⁵⁴ Após a renúncia do Presidente Jânio Quadros e o impasse político gerado por setores das Forças Armadas que eram contra a posse do Vice-Presidente João Goulart, o Congresso Nacional aprovou, em 02 de setembro de 1961, a adoção do regime parlamentarista no Brasil, como condição para que João Goulart pudesse tomar posse como Presidente da República. Entre setembro de 1961 e janeiro de 1963, o Brasil teve três Primeiros-Ministros: Tancredo Neves, Brochado da Rocha e Hermes Lima. Por meio de plebiscito antecipado para janeiro de 1963, por manobra política do Presidente João Goulart, decidiu-se pela volta ao regime presidencialista.

¹⁵⁵ MOISÉS, José Álvaro, Introdução, in _____ (org.). O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011, p. 12.

¹⁵⁶ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 40.

¹⁵⁷ Ao analisar a evolução da fragmentação partidária, Abranches observa que a heterogeneidade dos partidos no Parlamento havia crescido 66% entre 1950 e 1962. Em suas palavras, “o sistema foi se fragmentando, à medida que as forças sociais e políticas se diferenciavam”, in ABRANCHES, Sérgio, Presidencialismo de coalizão..., op. cit., p. 65.

Nesse sentido, Abranches observa que “dos três presidentes cujos mandatos foram interrompidos, Vargas, Quadros e Goulart, não conseguiram formar coalizões, seus partidos eram minoritários e (...), as poucas majorias que formaram, foram frágeis e fugazes”¹⁵⁸.

Entre as possíveis causas desse impasse entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no presidencialismo de 1946 a 1964, destaca-se o fato de que a Constituição de 1946 manteve regras eleitorais, como o sistema proporcional, implementados no Brasil depois da Revolução de 30, reforçou o pluripartidarismo no país, cujas diversas correntes passaram a ter maciça representatividade no Congresso Nacional, ao passo que diminuiu significativamente os instrumentos de condução política do Presidente da República, que passou a depender mais do Poder Legislativo para implementar seu programa de governo.

Essa maior dependência em relação ao Poder Legislativo e a perda de iniciativa do Presidente da República pode ser verificada, por exemplo, no levantamento dos dados do processo legislativo federal daquele período, conforme destacado por Fabrício Vasselai:

“das 1342 votações nominais entre 1946 e 1964, apenas 297 (22,3%) foram enviadas pelo Executivo e, dessas, 57 (19,2%) não apresentaram conflito partidário, 75 (25,2%) não atingiram quórum e 36 (10,4%) se enquadram em ambos quesitos. Restaram 134 (45,1%) votações válidas”¹⁵⁹.

Ao comentar esses dados, o autor observa que “o simples fato de iniciarem muito menos trâmites de projetos na CDF (...) já é sem dúvida um limitador do espaço de atuação do Executivo”¹⁶⁰. Além disso, verificam-se através dos dados da produção legislativa do período, que qualquer projeto de autoria do Poder Executivo na maioria das vezes era alterado significativamente, “a tal ponto que não mais interessava ao presidente vê-lo aprovado”¹⁶¹.

Em outras palavras, “o Legislativo brasileiro, no período 1946-64, demonstra razoável capacidade de transformar a agenda do Executivo, a ponto de contrariar frequentemente as preferências presidenciais”. Trata-se do conflito permanente entre os Poderes que impulsionava os impasses e tinha grande potencial para fomentar sucessivas crises político-institucionais de paralisia decisória.

Mas além da força do Poder Legislativo sobre o poder de agenda do Poder Executivo, outros fatores também contribuíram para essa conjuntura. No âmbito da relação

¹⁵⁸ Idem.

¹⁵⁹ VASSELAI, Fabrício. Nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas, in MOISÉS, José Álvaro (org.). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*, op. cit., p. 120.

¹⁶⁰ VASSELAI, Fabrício, op. cit., p. 120.

¹⁶¹ SANTOS, Fabiano. *Patronagem e poder de agenda na política brasileira*, Dados, v. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-5258199700300007&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 27 de jan. 2018.

entre os Poderes, pesquisas também apontam que não havia forte coesão e disciplina partidária¹⁶² e “a negociação tendia a se dar entre o presidente e os parlamentares individualmente”¹⁶³, o que ampliava ainda mais as dificuldades de se conseguir interlocução no Congresso Nacional¹⁶⁴.

Ao descrever a relação entre o Presidente da República e o Congresso Nacional, entre 1946-1964, Fabiano Santos também entende que a Constituição de 1946 assegurou importantes prerrogativas decisórias do Legislativo. Entretanto, em razão da baixa consistência da organização partidária, do caráter personificado do voto no Brasil e da lógica parlamentar então vigente:

“o principal recurso para a busca de apoio foi a utilização estratégica da patronagem, recurso que, embora garantisse alguma cooperação parlamentar por parte de deputados estranhos à coalizão formal de apoio, criava constrangimentos no seio dos partidos originariamente responsáveis pela aprovação do programa presidencial na Câmara. Por conta disso, (...) a agenda política do período pode ser considerada como uma agenda compartilhada”¹⁶⁵.

Nesse contexto, Fabiano Santos identifica já nas relações entre o Poder Executivo e Legislativo no regime vigente de 1946-1964, a adoção da estratégia da patronagem, que “consiste justamente na negociação entre o presidente e deputados membros de partidos de oposição”, por meio do oferecimento de cargos do Poder Executivo para “membros de partidos estranhos à coalizão de apoio formal”¹⁶⁶, em troca de apoio parlamentar às propostas de interesse do governo. Tais instrumentos de cooptação política, além de denegrirem a já baixa coesão partidária, contribuíram para que as instituições políticas fossem colocadas em descrédito pela opinião pública.

Como catalisador dessa instabilidade institucional no Brasil, Paulo Bonavides e Paes de Andrade destacam a “consciência autoritária” enraizada em setores da sociedade e as novas versões de tendências “populistas” que afloraram no país durante esse período. Para os referidos autores, parte das causas para a instabilidade democrática¹⁶⁷ pós-1946, encontram-se na cultura política que se enraizou ainda durante a Era Vargas:

“A resposta, em parte, parece ter sido dada na análise da Constituição de 37. Vargas foi presidente durante 15 anos ininterruptos, 8 dos quais como ditador de fato. Os

¹⁶² VASSELAI, Fabricio, op. cit., pp. 127-128.

¹⁶³ MOISÉS, José Álvaro, Introdução, in _____ (org.). O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão, op. cit., p. 13.

¹⁶⁴ Para ilustrar parte desse problema, Vassalai destaca que, nos anais das sessões do Congresso Nacional entre 1946 e 1964 não havia o instrumento do “encaminhamento de líderes”, por meio do qual, atualmente, os líderes dos partidos orientam como seus partidos deveriam votar sobre cada matéria em deliberação, in VASSELAI, Fabricio, op. cit., p. 122.

¹⁶⁵ SANTOS, Fabiano. O poder legislativo no presidencialismo de coalizão. Belo Horizonte: UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003, p. 59.

¹⁶⁶ Idem.

¹⁶⁷ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., pp. 409-410.

jogos e intercâmbios políticos, que tinham seu canal natural de expressão – o Parlamento – coarctados, acabaram por penetrar todas as camadas da burocracia, fazendo com que as decisões políticas ganhassem cada vez mais um caráter intransigente, espesso e incontrolável. O corporativismo alastrou-se por todos os níveis da sociedade. (...) Mais do que a vitória do pensamento autoritário, (...) foi a legitimação difusa desse pensamento entre algumas camadas da sociedade brasileira. (...). Em outras palavras, a Constituição de 46 não logrou fazer-se presente no dia-a-dia do povo, nem mesmo demonstrar que era instrumento de participação e mudança. A ditadura do Estado Novo criou o mito de que as conquistas, como a legislação, por exemplo, não eram conquistas, mas dádivas do poder e do seu chefe. (...). O fato então é que a consciência autoritária não se viu atacada em sua raiz, e o populismo se fez uma alternativa trilhada de maneira irresponsável. (...) a Constituição por si só não poderia garantir os princípios expressos em seu texto”.

Além dos impasses institucionais entre o Legislativo e o Executivo, e as tendências autoritárias e populistas enraizados em parte relevante da sociedade¹⁶⁸, outro fator foi decisivo para a instabilidade do período: os militares. Nesse sentido, “empenhados na luta contra o fascismo e decididos a valorizar o modelo americano, derrubaram Getúlio, mas não se satisfizeram com os rumos da ‘democracia brasileira’”¹⁶⁹.

Como os militares tiveram papel preponderante em diversos momentos da história política nacional – desde a Proclamação da República até a deposição de Getúlio Vargas em 1945, eles também exerceram forte atuação política no período de 1946 a 1964, o que tencionou as forças políticas do país e conduziu-nos à deposição do Presidente João Goulart e ao Golpe militar de 1964. Estava encerrada, portanto, mais uma fase da experiência presidencialista brasileira.

1.2.5. O presidencialismo na ditadura de 1964-1985

Mais importante do que remontar a conjuntura histórica e os fatores que levaram ao golpe militar de 1964, é preciso compreender o arcabouço jurídico que se implementou nesse período e a forma como o sistema de governo presidencialista foi conduzido pelos Presidentes-Generais durante os 21 anos de ruptura institucional no país.

Com a deposição do Presidente João Goulart em 02 de abril de 1964, inaugura-se uma nova fase do Estado brasileiro marcada pela aguda ruptura institucional provocada pelo golpe, pelas mudanças legislativas e supressão de direitos políticos e do

¹⁶⁸ Ao descrever a Segunda República, compreendida entre 1946 e 1964, Sérgio Abranches avalia que tratou da experiência republicana mais instável, caracterizada pela “tensão permanente entre as pressões reformistas do populismo e os impulsos golpistas dos conservadores. O populismo reformista energizava-se com a mobilização de forças emergentes das mudanças socioeconômicas. O golpismo nutria-se no conservadorismo reativo das oligarquias, do patronato industrial nascente e dos militares. O resultado foi a radicalização polarizada”, in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 43.

¹⁶⁹ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 410.

processo democrático. Em que pese tais circunstâncias, o presidencialismo conservou-se como sistema de governo nesse novo período.

O primeiro instrumento jurídico dessa nova fase foi o Ato Institucional nº 1, de 09 de abril de 1964, assinado pela Junta Militar¹⁷⁰ que assumiu o comando do país provisoriamente. Por meio desse dispositivo, entre outras determinações, decidiu-se pela manutenção da Constituição de 1946 (artigo 1º), convocou-se eleições indiretas para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República (artigo 2º); e criou-se a possibilidade de cassação de mandatos eletivos e suspensão de direitos políticos por 10 anos, sem possibilidade de revisão judicial. Dois dias depois, o Congresso Nacional se reuniu e elegeu indiretamente o primeiro Presidente do período ditatorial, o Marechal Castello Branco.

Por meio do Ato Institucional nº 2, de 1965, o Presidente Castello Branco adquiriu instrumentos regimentais para acelerar a tramitação de projetos de interesse do governo no Congresso (artigo 5º, § 3º); reintroduziu a figura dos decretos-lei (artigo 30); criou a possibilidade de que o Presidente decretasse o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores (artigo 31); e promoveu uma reforma no Poder Judiciário, ampliando, por exemplo, o número de Ministros do Supremo Tribunal Federal de 11 para 16 membros. Por fim, extinguiu todos os partidos políticos existentes (artigo 18) e institucionalizou a eleição indireta para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República¹⁷¹.

Segundo Paulo Bonavides e Paes de Andrade, “o período de abril de 64 a dezembro de 66 registra nada menos do que a edição de quatro atos institucionais e quinze emendas constitucionais”, além de que, entre 1965 e 1966, o Presidente Castello Branco editou 36 leis complementares, 312 decretos-lei e 3.746 atos punitivos¹⁷², evidenciando esse processo constante de “centralização e fortalecimento do Poder Executivo”¹⁷³ em detrimento dos demais.

Já em 1966, Castello Branco editou o Ato Institucional nº 4, convocando extraordinariamente o Congresso Nacional para discutir e votar, entre dezembro de 1966 e janeiro de 1967, o projeto de Constituição que havia sido preparado pelo governo. Com tal medida, foi imposto ao Congresso Nacional um período de apenas 40 dias para discutir e promulgar uma nova carta constitucional que institucionalizasse as mudanças propostas pelo regime militar então vigente¹⁷⁴.

¹⁷⁰ O Comando Supremo da Revolução era composto pelo General do Exército, Arthur da Costa e Silva; pelo Tenente-Brigadeiro do Ar, Francisco de Assis Correia de Mello e pelo Vice-Almirante Augusto Hamann Rademaker Grunewald.

¹⁷¹ Posteriormente, por meio do Ato Institucional nº 3, de 1966, estendeu a eleição indireta para os cargos de Governador e Vice-Governador e determinou que os Prefeitos das capitais seriam nomeados pelos Governadores.

¹⁷² BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 432.

¹⁷³ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 429.

¹⁷⁴ Paulo Bonavides e Paes de Andrade destacam a preocupação dos militares em institucionalizar o regime então vigente no Brasil, in BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 431.

A nova Constituição foi promulgada pelo Congresso Nacional em 24 de janeiro de 1967, com a abstenção dos parlamentares de oposição ao regime. Em linhas gerais, a Carta de 67 reforçou a sobreposição do Poder Executivo em detrimento dos Poderes Legislativo e Judiciário, muito embora tenha mantido, ainda que formalmente, as mesmas garantias e direitos individuais da Constituição de 1946.

Apesar da Constituição de 67 ter consagrado o regime representativo (artigo 1º) e a separação de Poderes (artigo 6º), ampliaram-se consideravelmente as competências da União (artigo 8º) e as possibilidades de intervenção sobre os Estados (artigo 10). Quanto à organização do Poder Legislativo, a Constituição manteve grande parte dos dispostos trazidos pela Constituição de 1946, mantendo o sistema bicameral (artigo 29); a forma de eleição de seus membros; e os mecanismos de fiscalização e controle dos atos do Governo, como a instalação de CPIs (artigo 39); a convocação de Ministros (artigo 40); a votação da proposta orçamentária anual (artigo 68); e a apreciação dos vetos (artigo 62, § 3º).

Quanto ao processo legislativo, a Constituição assegurou amplo poder de iniciativa ao Presidente da República, fixando, inclusive, prazos para a tramitação de seus projetos de lei nas Casas Legislativas¹⁷⁵. Além disso, caso julgasse necessário, o Presidente poderia requerer urgência na sua apreciação, fazendo com que o Congresso Nacional tivesse 40 dias para se reunir conjuntamente e deliberar sobre a matéria (artigo 54, § 3º).

O artigo 58 também institucionalizou a possibilidade do Presidente, “em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa”, expedir decretos com força de lei sobre questões de segurança nacional e finanças públicas. Esses decretos-lei expedidos pelo Presidente teriam eficácia imediata, impondo ao Congresso nacional o prazo de sessenta dias para deliberação, sem possibilidade de apresentar emendas. Por fim, caso o Congresso não apreciasse tais decretos-lei, o texto presidencial estaria automaticamente aprovado.

Quanto ao Poder Executivo em si, a Constituição de 1967 determinou que Presidente e Vice fossem eleitos em chapa única, de forma indireta por um Colégio Eleitoral, composto pelo Congresso Nacional e delegados das Assembleias Legislativas (artigo 76, § 1º). A Constituição, contudo, diminuiu os mandatos de cinco para quatro anos (artigo 77, § 3º), sem possibilidade de reeleição. Manteve-se também a linha sucessória pré-fixada nas Constituições anteriores e a previsão de que o Vice-Presidente da República exerceria a função de Presidente do Congresso Nacional (artigo 79, § 2º).

Sobre as atribuições do Presidente da República, a Constituição de 67 manteve aquelas previstas na Constituição de 46 e com base nos atos institucionais, assegurou a possibilidade de nomeação, pelo Presidente, dos Prefeitos dos municípios declarados

¹⁷⁵ Nos termos do artigo 54, qualquer projeto de lei do Poder Executivo deveria ser analisado em até 45 dias pela Câmara, e em igual prazo pelo Senado.

de interesse da segurança nacional (artigo 83, V). Mantiveram-se também os requisitos para nomeação dos Ministros de Estado e o rito para processamento do Presidente da República nos casos de crimes comuns e crimes de responsabilidade (artigos 84 e 85). Entre as inovações no Capítulo do Poder Executivo destaca-se o Conselho de Segurança Nacional (artigo 90), formado pelo Presidente, Vice e todos os Ministros.

Por todo o exposto, considera-se a Constituição de 1967 “semi-autoritária”¹⁷⁶, porque caracteriza-se pela sua profunda incoerência em que “alguns textos formalmente liberais colidiam com a realidade ditatorial e vários dispositivos autoritários”¹⁷⁷. De certa forma, ela representou uma mitigação nos atos institucionais que haviam sido editados anteriormente, pois excluiu a possibilidade do Presidente da República cassar mandatos dos parlamentares, decretar a suspensão de direitos políticos ou de impor recesso ao Congresso Nacional.

Entretanto, a Constituição de 67 e o regime militar iam sofrer uma drástica mudança de rumo a partir da posse, em 15 de março de 1967, do novo Presidente eleito indiretamente, o Marechal Arthur da Costa e Silva. Isso porque, com a troca no comando do país, ganha força dentro do governo a chamada “linha dura” dos militares, que defendiam o recrudescimento do regime contra os movimentos políticos que tentavam, no Parlamento e nas ruas – capitaneadas pelas greves de operários e pelo movimento estudantil – combater a ditadura militar.

O sinal mais claro desse recrudescimento do regime militar – e o fortalecimento ainda maior do Poder Executivo – foi o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, que se sobrepôs ao texto constitucional permitindo que o Presidente da República decretasse a intervenção nos Estados, sem as limitações previstas na Constituição (artigo 3º); suspendesse os direitos políticos e cassasse mandatos parlamentares (artigo 4º); além da possibilidade de decretar, quando julgasse conveniente, o recesso do Congresso Nacional por tempo indeterminado (artigo 2º).

Na mesma data que expediu o AI-5, o Governo editou o Ato Complementar nº 38, decretando o recesso do Congresso Nacional por tempo indeterminado¹⁷⁸. Com o Congresso Nacional fechado e o AI-5 vigente, o Presidente da República adquiriu todos os poderes para legislar, sepultando, definitivamente, qualquer tentativa de se enquadrar como democrática, ainda que meramente formal, a ordem constitucional então vigente.

Por problemas graves de saúde que impossibilitaram Costa e Silva de exercer suas funções, uma Junta Militar composta pelos Ministros da Marinha, do Exército e da

¹⁷⁶ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 441.

¹⁷⁷ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 442.

¹⁷⁸ O Congresso Nacional permaneceu fechado até 15 de outubro de 1969, quando a junta militar que governou o país provisoriamente depois da saída do Presidente Costa e Silva, expediu o Ato Complementar nº 72, suspendendo o recesso do Congresso Nacional.

Aeronáutica¹⁷⁹ assumiu provisoriamente o comando do país e editou, em 17 de outubro de 1969, a Emenda Constitucional nº 1, que na prática, substituiu significativamente a redação da Constituição de 1967, gerando um novo texto constitucional ainda mais autoritário e centralizador¹⁸⁰.

Para citarmos apenas alguns exemplos das modificações trazidas com a Emenda nº 1 de 1969, basta mencionar as restrições impostas à criação de comissões parlamentares de inquérito¹⁸¹ (artigo 30, e) e a fixação do mandato aos membros das Mesas diretoras da Câmara e do Senado, sendo proibida a reeleição (artigo 30, h). Além disso, houve a ampliação das restrições à inviolabilidade e às imunidades parlamentares, e incluiu-se, como motivos de perda do mandato, o procedimento “atentatório das instituições vigentes” (artigo 35, II) e a infidelidade partidária (artigo 35, V). A Emenda nº 1 de 1969 também extinguiu o voto secreto nas votações para a perda do mandato.

Quanto à composição da Câmara, a Emenda alterou o critério para a fixação no número de deputados, que antes era calculado com base na população, passando a considerar apenas o número de eleitores inscritos (artigo 39, § 2º). Quanto ao Senado, excluiu-se a competência para a prévia aprovação do Procurador-Geral da República.

No processo legislativo, entre as alterações mais relevantes destaca-se a modificação no quórum de aprovação das emendas à Constituição, que passou a ser de 2/3 e não mais de maioria absoluta das duas casas do Congresso (artigo 48). A Emenda nº 1 também ampliou a competência do Presidente da República para a expedição dos decretos-lei e para a iniciativa de leis ordinárias. Além disso, foi fixado o prazo de 45 dias para a apreciação, pelo Congresso, dos vetos do Presidente da República (artigo 51).

Quanto ao Presidente e ao Vice-Presidente da República, a Emenda ampliou o mandato de quatro para cinco anos (artigo 74), e retirou do Vice-Presidente a função de Presidente do Congresso Nacional. Sobre o Conselho de Segurança Nacional, a Emenda especificou que “é o órgão de mais alto nível na assessoria direta do presidente da República” (artigo 87). Por fim, trouxe para o Capítulo que tratava do Poder Executivo as especificações “Do Ministério Público” (Seção VII), que até a Constituição de 1967 integrava o Capítulo “Do Poder Judiciário”.

Depois de outorgada pela Junta Militar, a Emenda nº 1 de 1969 alterou significativamente – e para pior – o Estado de exceção vivido no Brasil, mantendo-se as arbitrariedades garantidas pelos Atos Institucionais e assegurando ao Presidente da República todos os instrumentos para a manutenção do regime.

¹⁷⁹ Costa e Silva sofreu problemas de saúde que o impossibilitaram de exercer a Presidência da República. Nesse sentido, para impedir a posse de seu vice, Pedro Aleixo, que era civil, uma junta militar, composta pelos Ministros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, tomou posse em 31 de agosto de 1969, por meio do Ato Institucional nº 12, de 1969. Posteriormente, com o agravamento da situação do Presidente Costa e Silva, a Junta Militar editou o Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, declarando vagas as cadeiras de Presidente e Vice e fixando a data para realização de novas eleições.

¹⁸⁰ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 443.

¹⁸¹ Que passaram a ser reduzidas a apenas cinco funcionando simultaneamente.

Com a necessidade de realização de eleições indiretas para a sucessão de Costa e Silva, a Junta Militar, por meio do Ato Complementar nº 72 de 1969, revogou o recesso do Congresso Nacional – contudo, esta ainda não seria a última vez que o Parlamento permaneceria fechado por arbítrio do Governo.

Na década de 70, sucederam-se, por meio de eleições indiretas para a Presidência da República, os Generais Emílio Médici e Ernesto Geisel. Nesse contexto, com o passar do tempo ampliaram-se o desgaste do regime militar e a capacidade de organização das forças de oposição reunidas em torno do MDB (Movimento Democrático Brasileiro), único partido de oposição autorizado pelo regime.

Gradativamente, essa capacidade de organização da oposição se traduziu em votos, de modo que ampliou significativamente sua presença no Congresso Nacional. Para que possamos fazer uma breve comparação, basta analisar os resultados das eleições 1970 e 1974: em 1970¹⁸², o MDB, partido de oposição, elegeu 5 Senadores e 87 Deputados; a ARENA, partido do governo, elegeu 41 Senadores e 223 Deputados. Em 1974¹⁸³, o MDB elegeu 16 Senadores e 161 Deputados; a ARENA elegeu 6 Senadores e 203 Deputados.

Justamente em razão do fortalecimento da oposição dentro do Congresso Nacional e da mudança na conjuntura política do país, o Presidente Ernesto Geisel editou em 01º de abril de 1977, o Ato Complementar nº 102, decretando novo recesso do Congresso Nacional por tempo indeterminado. Amparado pelo AI-5 e pela Emenda nº 1 de 1969, o Presidente Geisel assumiu, temporariamente, as funções do Poder Executivo e do Poder Legislativo, e editou diversos decretos-lei e duas emendas constitucionais: as Emendas nº 7, de 13 de abril, e nº 8, de 14 de abril, promovendo uma série de alterações na organização dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e modificando as regras eleitorais que valeriam para as eleições parlamentares de 1978.

Por meio de tais instrumentos jurídicos, conhecidos como sendo o “Pacote de Abril de 1977”, o Presidente Geisel estendeu o mandato presidencial de cinco para seis anos; fixou o número mínimo e máximo de Deputados por Estado (06 e 55 Deputados respectivamente); ampliou de 1 para 2 o número de cadeiras na Câmara a que tinha direito os Territórios Federais; e determinou que na renovação de 2/3 do Senado, metade das cadeiras seria eleita de forma direta, e a outra metade, ou seja, uma cadeira por Estado, seria eleita por sufrágio indireto.

Depois de publicada a Emenda Constitucional nº 8, ainda em 14 de abril de 1977, o Presidente Geisel editou o Ato Complementar nº 103, revogando, a partir de 15 de abril, o recesso parlamentar.

Como se vê, o arcabouço jurídico da ditadura dava ao mandatário do Poder Executivo todas as condições de se sobrepor aos demais Poderes e instituições, e a mudar,

¹⁸² Nas eleições de 1970 estavam em disputa 2/3 das cadeiras do Senado.

¹⁸³ Nas eleições de 1974 estavam em disputa 1/3 das cadeiras do Senado.

se fosse preciso, as regras eleitorais e a engenharia institucional criada por eles mesmos, como forma de garantir a sobrevivência política do regime.

O Pacote de Abril de 77 buscava – e algumas dessas considerações impactaram significativamente na engenharia institucional até os dias atuais – enfraquecer a representatividade política dos grandes centros populacionais que eram o epicentro de sustentação eleitoral da oposição. Além disso, com a implantação da eleição indireta para 1/3 das vagas ao Senado, o Governo criou a figura dos “Senadores biônicos”, que poderiam, de certa forma, assegurar ao partido do governo uma reserva política que remediasse futuras derrotas eleitorais¹⁸⁴.

Até aqui verificamos que do ponto de vista da relação entre os Poderes, a ditadura suprimiu toda e qualquer possibilidade, a partir de 1964, de que o Poder Legislativo pudesse efetivamente cumprir seu papel institucional de criar leis e fiscalizar o governo com autonomia e independência.

Isso porque o arcabouço legal criado com os Atos Institucionais, a Emenda nº 1 de 1969, os atos complementares de suspensão das atividades do Congresso e os decretos-lei, davam ao Presidente da República poder acima de toda e qualquer instituição e acima até mesmo da lei, visto que, quando necessário, o regime não poupou esforços para suplantar a letra da própria Constituição para impor sua vontade.

Até meados da década de 70, nem sequer as eleições diretas para composição da Câmara e do Senado representavam qualquer ameaça à manutenção do *status quo* do regime. A situação efetivamente só começa a mudar com o desgaste do regime a partir das mudanças na conjuntura internacional, dos aspectos macroeconômicos, como as crises do Petróleo que abalaram a economia global, somados à capacidade de mobilização da oposição, aglutinada no MDB, em torno do processo de resistência pela via eleitoral.

É a partir dessa nova conjuntura política da segunda metade da década de 70 que se inicia no Brasil o “processo de transição lento e gradualista, a chamada abertura, que durou cerca de dez anos”¹⁸⁵. Esse processo de restauração constitucional iniciado por Geisel tem como um dos marcos a Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, que revogou todos os Atos Institucionais e Complementares, reintroduziu o pluripartidarismo no Brasil e ampliou as imunidades parlamentares e os direitos e garantias individuais.

Outros importantes marcos legais na transição para a democracia foram assinados pelo Presidente João Batista Figueiredo em 1979. São eles: a Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, que concedeu a anistia a todos os crimes políticos ou conexos cometidos entre 1961 e 1979, o que possibilitou a volta ao Brasil de milhares de exilados

¹⁸⁴ Isso porque, através de eleições indiretas, o Governo conseguiria obter maiores garantias de que os candidatos de seu partido sairiam vitoriosos do colégio eleitoral.

¹⁸⁵ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 452.

políticos que haviam sido perseguidos durante o regime¹⁸⁶; e a Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979, que possibilitou a reorganização partidária no Brasil.

O país ainda viveria a expectativa da ruptura com o regime ditatorial até 1985, quando foi frustrada a tentativa de reintroduzir as eleições diretas para Presidente da República, a partir da rejeição, pela Câmara dos Deputados, da Proposta de Emenda à Constituição nº 05, de 1983, apresentada pelo Deputado Dante de Oliveira (PMDB/MT)¹⁸⁷. Com a rejeição da Emenda das “Diretas-Já”, a eleição presidencial de 1985 ainda foi feita de modo indireto pelo Colégio Eleitoral, que elegeu Tancredo Neves e José Sarney, o que na prática, encerrava o ciclo de 21 anos de regime militar no país.

Apesar da nova frustração nacional com a morte de Tancredo Neves, coube a seu Vice, José Sarney, conduzir a restauração constitucional do país, por meio da elaboração de uma nova Constituição democrática. A expectativa era que esse novo texto reintroduzisse no Brasil, eleições periódicas, livres e diretas para o cargo de Presidente e que possibilitasse a efetivação dos princípios da república e da separação dos Poderes, do pluralismo de ideias, do respeito ao interesse público e do efetivo funcionamento das instituições, sem prejuízo que se reabrisse, na Assembleia Nacional Constituinte, novos e intensos debates sobre o nosso sistema de governo.

1.2.6. A segunda redemocratização e a Constituição de 1988

1.2.6.1. A Constituinte de 1987-88

Cumprindo o compromisso político de Tancredo Neves, coube ao Presidente José Sarney propor por meio de mensagem ao Congresso Nacional, em 28 de junho de 1985, a convocação de uma nova Assembleia Nacional Constituinte, para por fim ao regime constitucional em vigor desde 1967¹⁸⁸.

A proposta do Presidente José Sarney transformou-se na emenda constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, trazendo consigo a convocação da Assembleia Nacional Constituinte para 01º de fevereiro de 1987.

A referida emenda também dispunha que a Constituinte seria um colegiado unicameral, formado pelos membros do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, totalizando 559 membros (487 Deputados e 72 Senadores). Por fim, para a aprovação da nova Constituição, ficou estabelecido que o texto deveria ser aprovado em dois turnos, por maioria absoluta dos Constituintes.

¹⁸⁶ É importante mencionar que a transição democrática e a Lei da Anistia, especificamente, não foram fruto da vontade exclusiva do governo militar, mas resultaram de intensas mobilizações populares em todo o país na década de 1970.

¹⁸⁷ A emenda Dante de Oliveira, como ficou conhecida, pretendia alterar a Constituição de 1967 para introduzir as eleições diretas para Presidente e Vice-Presidente da República. Entretanto, a emenda constitucional não obteve os 320 votos necessários, razão pela qual foi rejeitada. A emenda obteve 298 votos favoráveis, 65 contra, 3 abstenções e 113 ausências.

¹⁸⁸ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 451.

Para subsidiar a elaboração da nova Constituição, o Presidente José Sarney criou uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais¹⁸⁹, composta por 50 notáveis. Entre seus membros, destaca-se a presença de Afonso Arinos (Presidente da Comissão), José Afonso da Silva, Bolívar Lamounier, Celso Furtado, Cristovam Buarque, Gilberto Freyre, Jorge Amado, Josaphat Marinho, Sepúlveda Pertence, Miguel Reale, Miguel Reale Jr., Paulo Brossard, entre tantos outros.

A referida Comissão elaborou um anteprojeto constitucional, que foi entregue ao Presidente Sarney em 18 de setembro de 1986, propondo uma nova ordem constitucional, consagrando a retomada do Estado de Direito e da democracia representativa em todos os níveis, com sufrágios livres e diretos no Brasil.

No tocante ao sistema de governo, o anteprojeto da Comissão propunha a adoção de regime parlamentarista. No arranjo institucional proposto, caberia ao Presidente da República exercer a chefia de Estado, com mandato de seis anos (art. 218 do anteprojeto). Ao Presidente da República restaria a competência de indicar o Presidente do Conselho, a quem caberia a Chefia de Governo, a ser aprovado por maioria absoluta da Câmara dos Deputados (art. 232).

Quanto ao Poder Legislativo, o anteprojeto sugeria a manutenção do sistema bicameral (art. 50), com a escolha dos Deputados Federais por meio do sistema distrital misto (art. 169), assegurando-se, dentro da lógica desse sistema de governo, a possibilidade de dissolução da Câmara dos Deputados (art. 234).

Em que pese as significativas mudanças propostas pelo anteprojeto, o referido documento jamais foi encaminhado à análise da Assembleia Nacional Constituinte. Por essa razão, é possível constatar uma das primeiras peculiaridades da Constituinte de 1987: assim como na Constituinte de 1946, esta não baseou-se em um anteprojeto elaborado previamente¹⁹⁰.

É importante destacar que, segundo José Afonso da Silva, “o Presidente José Sarney não encaminhou o anteprojeto da Comissão à Assembleia Nacional Constituinte; e não o fez por duas razões contrárias ao seu pensamento político, quais sejam, o forte conteúdo social progressista e a adoção do sistema parlamentarista de governo”¹⁹¹.

Ressalvada a oposição do Presidente da República à mudança no regime de governo, proposto pela Comissão, cumpre-se analisar os trabalhos da Assembleia Constituinte e a forma como se consolidou o texto constitucional no tocante ao sistema de governo e ao arranjo institucional entre os Poderes Legislativo e Executivo.

¹⁸⁹ Por meio do Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985.

¹⁹⁰ Outros anteprojeto e sugestões foram encaminhados ao governo e ao Congresso Nacional, com o propósito de servirem de base para a elaboração da nova carta constitucional, como o anteprojeto da OAB-RS, e as proposições de Fábio Konder Comparato e o de Henry Maksoud.

¹⁹¹ SILVA, José Afonso da. Prefácio, in LIMA, João Alberto de Oliveira; NICOLA, João Rafael; PASSO, Edilenice. A gênese do texto da Constituição de 1988. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013, p. xxiii.

A primeira observação se refere ao fato de que para elaboração da nova Constituição, o parlamento foi, simultaneamente, Constituinte e Congresso ordinário. A ausência de uma Constituinte exclusiva com o propósito de redigir a nova Constituição foi um dos fatores decisivos, na avaliação de Sérgio Abranches, para o resultado final obtido pela Assembleia Nacional Constituinte. Isso porque os constituintes ficaram mais expostos e vulneráveis “às oscilações da conjuntura, à interferência do Executivo e à operação de lobbies, ou grupos de pressão.”¹⁹² Nesse sentido, o modelo adotado em que o parlamento fosse Congresso e Constituinte, ao mesmo tempo, “permitiu que as pressões da política cotidiana contaminassem o processo especialíssimo de refundação republicana, de escrever e votar uma nova Constituição.”¹⁹³

Para a composição do Congresso ordinário e da Assembleia Nacional Constituinte, foram realizadas eleições em 15 de novembro de 1986, que elegeram 487 Deputados e 49 Senadores. Outros 23 Senadores haviam sido eleitos em 1982 e, em razão do mandato de oito anos, também participaram da elaboração da nova Constituição.

Com o fim do bipartidarismo e a gradual organização de novas agremiações, acentuou-se o processo de fragmentação partidária. Ao todo, 13 partidos elegeram representantes na Constituinte de 1987, destacando-se a hegemonia do PMDB – partido do Presidente José Sarney – com 303 Deputados e 50 Senadores. Outros importantes partidos tiveram papel decisivo na Constituinte: Partido da Frente Liberal (PFL), com 135 Deputados e 17 Senadores; PDS, com 38 Deputados e 7 Senadores; PDT, com 26 Deputados e 1 Senador; PTB com 18 Deputados e 1 Senador; PT, com 16 Deputados; PL, com 7 Deputados e 1 Senador; PDC, com 6 Deputados; PCB, com 3 Deputados; PCdoB, com 3 Deputados; PSB, com 2 Deputados e 1 Senador; PSC, com 1 Deputado; e PMB, com 1 Deputado e 2 Senadores¹⁹⁴.

Cumprindo o que determinava a emenda nº 26 de 1985, a Assembleia Nacional Constituinte foi instalada em 1º de fevereiro de 1987. No dia seguinte, em 02 de fevereiro, os parlamentares elegeram o Deputado Ulysses Guimarães (PMDB/SP) como Presidente da Constituinte¹⁹⁵.

Sem ter qualquer anteprojeto como referência, os trabalhos da Constituinte iniciaram sem qualquer embasamento filosófico prévio e sem pressupostos que pudessem guiar ou influenciar as decisões dos constituintes para qualquer direção do espectro político e ideológico. Nas palavras de Paulo Bonavides e Paes de Andrade, “tinham os constituintes de partir do zero”¹⁹⁶.

¹⁹² ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 82.

¹⁹³ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 82.

¹⁹⁴ Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88, FGV-CPDOC, disponível [online] in: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/assembleia-nacional-constituente-de-1987-88>.

¹⁹⁵ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 451.

¹⁹⁶ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 455.

Com a aprovação do Regimento Interno, relatado pelo Senador Fernando Henrique Cardoso (PMDB/SP), os constituintes decidiram, como metodologia de trabalho da Assembleia, criar oito Comissões temáticas, cada qual subdividida em outras três subcomissões. Nesse sentido, 24 subcomissões temáticas funcionaram concomitantemente para discutir os mais variados temas que seriam abarcados no texto da nova Constituição.

Especificamente para as questões relativas ao sistema de governo e à engenharia institucional da nova Constituição, foi criada a Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, subdividida nas subcomissões: i) do Poder Legislativo; ii) do Poder Executivo; e iii) do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Cada Subcomissão funcionou entre 1º de abril e 5 de maio de 1987, por meio da realização de audiências públicas, discussões entre seus membros e elaboração de um anteprojeto na parte em que lhe cabia, que depois, junto com os anteprojetos das outras duas subcomissões, deveria ser submetido à deliberação dentro da Comissão temática. De acordo com o cronograma da Assembleia Constituinte, cada Comissão temática, depois de unificar o texto resultante da análise das subcomissões, deveria elaborar seu próprio anteprojeto, a ser apresentado até 15 de junho de 1987.

Convém que se analisem, a partir daqui, as importantes contribuições da Assembleia Nacional Constituinte para a estruturação do sistema de governo e da engenharia institucional dos Poderes Executivo e Legislativo na forma em que se consolidaram na Constituição de 1988.

A subcomissão do Poder Executivo foi instalada presidida pelo Deputado Albérico Filho (PMDB/MA), e relatada pelo Senador José Fogaça (PMDB/RS). Ao todo, foram realizadas 9 sessões ordinárias e 8 sessões extraordinárias para a conclusão dos trabalhos naquela Subcomissão, incluindo a realização de audiências públicas para as discussões, que concentraram-se na questão de qual sistema de governo seria ideal adotar.

Nas audiências públicas, foram ouvidos expoentes como Marco Maciel, João Amazonas, Cezar Saldanha, André Franco Montoro, Miguel Seabra Fagundes, Miguel Reale Júnior e Josaphat Marinho. Na análise dos trabalhos da subcomissão, Antônio Octávio Cintra observa que os expositores e os constituintes que integravam a subcomissão, em sua grande maioria, inclinavam-se para uma proposta que sanasse os vícios do sistema presidencialista praticado no Brasil desde a proclamação da República e aproximasse o sistema de governo brasileiro ao parlamentarismo, com maior protagonismo do Poder Legislativo:

“no momento constituinte, o modelo híbrido francês, que então se aproximava de sua terceira década de implantação, parecia atraente, por já estar demonstrando a possibilidade de superar, na prática, antinomias entre os sistemas, extremadas nas análises teóricas”¹⁹⁷.

¹⁹⁷ CINTRA, Antônio Octávio. “III.b – Subcomissão do Poder Executivo”, in BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de (org.). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009, p. 199.

Nas discussões da subcomissão, o Senador Marco Maciel, enquanto expositor da audiência pública de 21 de abril de 1987, fez a seguinte ponderação:

“O que temos de estabelecer, a meu ver, no fortalecimento do poder político do país, que é a sua representação congressional, é uma dupla jurisdição sobre o ordenamento legal: uma, de natureza jurídica, que já é atribuída ao Judiciário; a outra, de natureza política, que deve ser faculdade do Congresso, quer dizer, o poder em suma de interferir, de ratificar ou não os atos regulamentares do Executivo. (...). A contrapartida desse controle do Legislativo sobre o Executivo deve ser o estabelecimento de mecanismo idêntico através do qual o Executivo possa, de forma similar, também controlar a atividade legislativa do Congresso. (...). No Brasil, a meu ver, ele foi politicamente mal resolvido (...)”¹⁹⁸.

Por sua vez, Miguel Seabra Fagundes, em audiência pública datada de 30 de abril de 1987, alertou para o excesso de poder do Executivo e apresentou a adoção do parlamentarismo ou de um regime híbrido como solução:

“Um grande problema em relação ao Poder Executivo, em nosso país, tem sido, dentro do regime presidencialista, adotado até hoje, o da dimensão do poder exercido pelo presidente da República. Sob a Constituição de 1891, tivemos alguns presidentes que foram verdadeiros ditadores no quadro político do país: o presidente Artur Bernardes e o presidente Washington Luiz. Durante a vigência da Constituição de 1946, o país teve dias admiráveis de vivência democrática, com a alternância dos partidos no poder, através de eleições, e nenhum presidente pareceu ter-se arrogado poderes ditatoriais. Mas, logo em 1967/69, rebentada a mesma vocação do nosso presidencialismo para o domínio do Poder Executivo. Isso evidencia como principal problema, numa visão desses dois poderes, o da contenção do Poder Executivo, cuja hipertrofia podemos considerar um mal da vocação política brasileira. Os dois caminhos dessa contenção seriam: o parlamentarismo, em que não há lugar fácil para as demasias do comandante do poder – que no caso seria o primeiro-ministro, ficando o presidente como figura apenas, ou quase decorativa – ou o presidencialismo modificado em profundidade”¹⁹⁹.

Na mesma linha, Miguel Reale Júnior, ouvido em 05 de maio de 1987, alertou que o grande causador das crises políticas brasileiras era o profundo divórcio entre os Poderes Executivo e Legislativo:

“o que caracteriza a vida brasileira, nos últimos cem anos, é o profundo divórcio que existe entre o Executivo e o Legislativo. O presidente da República é, ao mesmo tempo, um senhor todo-poderoso, porque ele nomeia e demite, porque ele tem capacidade de emitir moeda, porque ele tem o Banco do Brasil, porque ele tem o

¹⁹⁸ CINTRA, Antônio Octávio, op. cit., p. 202.

¹⁹⁹ CINTRA, Antônio Octávio, op. cit., p. 204.

Banco Central, mas, ao mesmo tempo, ele é incapaz de promover a reforma, a mudança, o avanço social, o caminhar no sentido de liberdade política e da igualdade econômica, porque ele se encontra manietado, impossibilitado de ter um programa no qual haja conciliação nacional”.

Entretanto, para Miguel Reale Júnior a solução não seria a adoção do parlamentarismo ou de um regime híbrido, e sim, um sistema de corresponsabilidade entre os Poderes:

“O presidente da República é proeminente na vida brasileira. Temos cem anos de republicanismo na vida brasileira que deixaram e deixam marcas. Qualquer forma de parlamentarismo ou de um sistema misto que pende mais para o Parlamento, em detrimento do Poder Executivo, do presidente da República, poderá sofrer a acusação de que se está, de forma oblíqua, retirando a grande aspiração popular, que é a eleição direta para presidente da República. (...). o presidente da República tem de ser obrigatoriamente a figura proeminente do sistema. Mas se ele é a figura proeminente do sistema, isto implica, sem dúvida alguma, a necessidade de se ter um sistema de corresponsabilidade entre o Poder Executivo e o Legislativo. Deve-se estabelecer um revigoramento do Legislativo, que passa por várias medidas, não só da forma de governo, mas medidas de agilização e de eficácia do próprio Poder Legislativo, de formas de controle da administração”²⁰⁰.

Nesse sentido, diferente dos demais expositores, Miguel Reale Júnior entendia que, dado o atual momento político do país – de retomada das eleições diretas – e a forte tradição presidencialista na cultura política nacional, não seria adequado a mudança no sistema de governo. Além disso, do seu ponto de vista, a adoção de um regime híbrido, com a eleição direta do Presidente e escolha do chefe de governo pelo Congresso, geraria uma “anarquia parlamentar”, e estabeleceria a “perenidade da crise”.

Para Reale Júnior, o regime de corresponsabilidade política entre o Presidente da República e o Parlamento seria baseado no aprimoramento da articulação política entre os Poderes. Para isso, Reale Júnior sugere o fortalecimento e a efetividade dos mecanismos de controle do Parlamento, como a possibilidade de convocação de Ministros, a agilidade na tomada de decisões legislativas e a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito.

Cezar Saldanha, em audiência de 06 de maio de 1987, retomou as críticas ao modelo presidencialista adotado no Brasil e defendeu enfaticamente a mudança para o regime de governo parlamentarista. Para o jurista, a adoção do modelo norte-americano remonta às inspirações do modelo do Estado Liberal Clássico, que impulsiona a “paralisação dos poderes”. Nesse sentido, o ideal seria “criar um governo que seja eficiente, que tenha poder, ou seja, que tenha maioria na Câmara, que ele surja dessa maioria partidária que ganhou uma eleição com programa e que vai para o governo para fazer reformas”²⁰¹.

²⁰⁰ CINTRA, Antônio Octávio, op. cit., p. 209.

²⁰¹ CINTRA, Antônio Octávio, op. cit., p. 214.

Para atingir os objetivos propostos por Cezar Saldanha, seria necessária a adoção de uma “democracia pelos partidos”, que seria uma espécie de parlamentarismo através do qual “os eleitores votam em programas. O programa que ganhou faz a maioria no Parlamento e automaticamente assume o Governo, mas não assume o Estado, porque é um chefe de Estado acima do Governo”²⁰².

O debate sobre o sistema de governo ideal não se limitou à Subcomissão do Poder Executivo. Isso porque a Subcomissão do Poder Legislativo também discutiu, ainda que com menor enfoque, a questão do sistema de governo a ser adotado. Aqui se pode ponderar que, com a divisão metodológica das Comissões e Subcomissões da Constituinte, era inerente que algumas questões, pela causa complexidade, tenham se espalhado por mais de uma subcomissão. No presente caso, é uma conclusão óbvia, que a depender do sistema de governo a ser adotado, o desenho institucional dos Poderes – em especial o Legislativo e o Executivo – seriam diretamente afetados.

A esse respeito – da necessária definição do sistema de governo, para que se pudesse desenhar o arranjo institucional dos Poderes – Luciana Botelho Pacheco, ao analisar os trabalhos da Subcomissão do Poder Legislativo na Assembleia Constituinte, observa que:

“Uma questão que perpassava todas as discussões travadas pelos membros e parecia fundamental para os trabalhos que ali seriam desenvolvidos ainda pendia de definição nesse momento inicial: a do sistema de governo a ser adotado na nova Carta. Parlamentarismo ou presidencialismo? Segundo o entendimento geral dos integrantes da Subcomissão, a adoção de um ou outro sistema conduziria a caminhos diferentes em termos de organização dos Poderes”²⁰³.

A Subcomissão do Poder Legislativo, presidida pelo Deputado Bocayuva Cunha (PDT/RJ) e relatada pelo Deputado José Jorge (PFL/PE), realizou, em 28 de abril de 1987, audiência pública para tratar dos sistemas de governo, tendo entre seus expositores os Professores Miguel Reale, Cezar Saldanha, Sérgio Rezende Barros e Luiz Pinto Ferreira.

Miguel Reale, na linha da maioria dos expositores da Subcomissão do Poder Executivo, defendia a adoção de um regime híbrido, “nem o presidencialismo puro de um lado, nem o parlamentarismo clássico de outro”²⁰⁴. Nesse sentido, o caminho passaria pela adoção de um regime semipresidencialista, no qual haveria um necessário enxugamento nas prerrogativas do Presidente da República, com proporcional aumento nas responsabilidades política e institucional do Parlamento.

Para Luiz Pinto Ferreira, a causa das principais crises políticas do período republicano se deram em razão da hipertrofia do Poder Executivo, reconhecendo que “no Brasil

²⁰² CINTRA, Antônio Octávio, op. cit., p. 216.

²⁰³ PACHECO, Luciana Botelho. “III.a – Subcomissão do Poder Legislativo”, in BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de (org.), op. cit., p. 178.

²⁰⁴ PACHECO, Luciana Botelho, op. cit., p. 182.

o presidente tem tido uma influência muito grande”²⁰⁵. Como solução, ele propõe a adoção do modelo “semiparlamentarista” da Alemanha de Bonn, de 1949, no qual:

“o presidente da República propõe o nome do chanceler, o primeiro-ministro, à Câmara Baixa, (...) que por maioria absoluta, aprova esse nome, se for o caso, e o encaminha à nomeação presidencial. Contudo, se não aprovar, e dentro do prazo de quinze dias, pode o Parlamento eleger um primeiro-ministro com maioria absoluta. (...) se chamaria mais de semiparlamentarista e não semipresidencialista, porque o peso da decisão está no Parlamento e não no presidente. Então, se é eleito por maioria absoluta, tudo ocorre normalmente, mas se não há, no segundo escrutínio, uma eleição por maioria absoluta, então, a Câmara pode eleger um primeiro-ministro com maioria simples. Então, vem a função do presidente: ou ele aceita este primeiro-ministro com maioria simples, ou então dissolve a Câmara e convoca novas eleições”²⁰⁶.

Por fim, Sérgio Rezende de Barros refutou a tese parlamentarista de Cezar Saldanha, e as propostas híbridas de Miguel Reale e Luiz Pinto Ferreira – o semipresidencialismo e o semiparlamentarismo, respectivamente – por meio da defesa da manutenção, com os devidos reparos, do sistema presidencialista brasileiro:

“o presidencialismo já ganhou raízes no Brasil e, por isso, tem hoje mais condições históricas de ser aprimorado e estabilizar-se na nossa Constituição. Pelo que, entendendo que esta Assembleia Nacional Constituinte deve aperfeiçoar o presidencialismo, completando o ciclo histórico que já conhecemos e acompanhamos desde 1891. Não deve recorrer novamente à transplantação cultural, para trazer um parlamentarismo, iniciando um ciclo histórico que não sabemos como evoluirá. O momento histórico brasileiro é grave e sensível. Por si só a instabilidade econômico-social ameaça a estabilidade jurídico-institucional. Não aumentemos o risco. Não é hora de fazer experiências. Aliás, chega de experiências para atender o tecnicismo acadêmico”²⁰⁷.

Seguindo os trâmites da Assembleia Nacional Constituinte, o relator de cada subcomissão apresentou sua sugestão de anteprojeto, seguida da apresentação de emendas pelos demais membros, além da discussão e votação. Ao término dos trabalhos, cada subcomissão deveria encaminhar o anteprojeto aprovado para a Comissão temática, a quem caberia unificar os textos aprovados pelas três subcomissões. Por fim, o texto final da Comissão deveria ser discutido e votado antes das etapas seguintes da Assembleia Nacional Constituinte.

Na subcomissão do Poder Executivo, o Relator, Senador José Fogaça (PMDB/RS), apresentou seu anteprojeto com profundas críticas ao sistema presidencialista: “A

²⁰⁵ PACHECO, Luciana Botelho, op. cit., p. 184.

²⁰⁶ Idem.

²⁰⁷ PACHECO, Luciana Botelho, op. cit., p. 184.

História da República, no Brasil, tem sido História do Presidencialismo. (...). Depois de quase um século, é possível dizer que o Presidencialismo está associado à instabilidade política e a instabilidade tem sido a garantia do retrocesso”²⁰⁸. O relator propôs a adoção de um sistema “neoparlamentarista”, em que o Presidente da República deveria “ser mais do que o Chefe de Estado”, ao passo que deveriam ser ampliados e aprimorados os “mecanismos de decisão através da presença e da intervenção do Congresso Nacional nos atos de governo”²⁰⁹.

Em outras palavras, o relator da Subcomissão do Poder Executivo propôs a adoção de um regime de corresponsabilidade, com a criação de um Conselho de Ministros e do cargo de Primeiro Ministro, “para determinar o surgimento de mecanismos de negociação política constante e de busca exaustiva do consenso entre o Congresso e o Presidente da República”.

No anteprojeto do Senador José Fogaça, foi mantida a eleição direta, por maioria absoluta e dois turnos, para o Presidente e Vice-Presidente da República, que passaria a ter mandato de quatro anos, sem reeleição. Seriam mantidas as prerrogativas do Presidente da República de nomear Ministros dos tribunais superiores e embaixadores; além de iniciar o processo legislativo, aprovar o orçamento, comandar as Forças Armadas e assinar tratados internacionais.

Entre as principais modificações no sistema de governo sugerido pelo Senador José Fogaça, destaca-se a competência do Presidente para nomear e exonerar o Primeiro-Ministro e os demais Ministros; a prerrogativa do Primeiro-Ministro em se apresentar perante o Congresso Nacional; e as possibilidades de moção reprobatória expressa²¹⁰, moção de desconfiança individual, plural ou coletiva²¹¹; o poder de intervenção estabilizadora do Senado²¹²; a possibilidade de dissolução da Câmara dos Deputados pelo Presidente da República; e o mecanismo de decisão colegiada, por meio do Conselho de Ministros.

Quanto às prerrogativas do Primeiro-Ministro, além de presidir o Conselho de Ministros, como é próprio do parlamentarismo, caberiam as prerrogativas de chefe de Governo, como a elaboração do Plano de Governo, da lei orçamentária, decretos e

²⁰⁸ Assembleia Nacional Constituinte, v. 110, p. 5.

²⁰⁹ Assembleia Nacional Constituinte, v. 110, p. 8.

²¹⁰ Dispositivo do anteprojeto que permitiria à Câmara dos Deputados, desde que sugerido por 2/10 e aprovado por maioria absoluta dos seus membros, exonerar o Primeiro-Ministro e o Conselho de Ministros (art. 15, § 2º do anteprojeto do relator).

²¹¹ Dispositivo similar à moção reprobatória expressa, que permitiria à Câmara dos Deputados, desde que proposto por 1/3 e aprovado por maioria dos seus membros, a exoneração de qualquer Ministro (individual), Ministros (plural) ou do Primeiro-Ministro e de todo o Conselho de Ministros (coletiva) (art. 16 do anteprojeto do relator).

²¹² Dispositivo do anteprojeto que permitiria ao Senado Federal, por iniciativa de 1/3 e voto da maioria, opor-se à moção reprobatória ou à moção de desconfiança, tornando-as sem efeito (art. 17 do anteprojeto do relator).

regulamentos, além das demais ações necessárias para o funcionamento da administração pública federal.

Durante as discussões da Subcomissão do poder Executivo, decidiu-se pela extinção do cargo de Vice-Presidente da República; pela ampliação do mandato presidencial de 4 para 5 anos; a nomeação dos Ministros militares diretamente pelo Presidente da República; e a criação do voto de confiança para o Primeiro-Ministro.

A Subcomissão do Poder Legislativo, nas palavras de seu Relator, Deputado José Jorge (PFL/PE), partiu das mesmas para premissas da Subcomissão do Poder Executivo, quanto à adoção de um “sistema de governo parlamentarista misto”²¹³. Nesse sentido, é possível concluir que a carta constitucional de 1988, no título que trata da organização dos poderes, baseou-se em um modelo híbrido, com forte e decisiva tendência parlamentarista. Em outras palavras, as inspirações ideológicas dos constituintes que integraram as Subcomissões do Poder Executivo e do Poder Legislativo, direcionaram – pelo menos até aquela etapa do processo constituinte – a Constituição de 1988 a um modelo híbrido, com ascendência parlamentarista.

Essa conclusão é fundamental para entender os desdobramentos do sistema de governo que se desenvolveu após 1988. Isto porque, as escolhas dos constituintes para moldar a engenharia institucional dos Poderes Executivo e Legislativo, e da organização partidária e eleitoral brasileiros após a redemocratização, tiveram como fundamento e inspiração um modelo parlamentarista híbrido, com forte conexão e dependência do Poder Executivo perante o Poder Legislativo – buscava-se assim, na primeira etapa da Constituinte, construir um modelo de corresponsabilidade entre os atores políticos do Governo e do Congresso.

Quanto ao desenho institucional do Poder Legislativo, a Subcomissão responsável tratou de assegurar o sistema bicameral, formado pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, com eleição por meio do sistema majoritário para os Senadores, e pelo sistema proporcional para os Deputados. A Constituição fixou o número de 487 parlamentares, com os limites de no mínimo 8 e no máximo 70 Deputados²¹⁴ por Estado, respeitando a proporcionalidade de suas populações.

A Subcomissão fixou mandato de quatro anos para Deputados e de oito anos para Senadores; ampliou significativamente os assuntos de competência privativa do Poder Legislativo Federal; e aprimorou mecanismos de controle como a possibilidade de convocação de Ministros, expedição de pedidos de informação, realização de comissões de inquérito, tomada de contas, processamento e julgamento do Presidente da República ou do Primeiro-Ministro, e outras medidas para a fiscalização financeira e orçamentária do Poder Executivo, com auxílio do Tribunal de Contas da União.

²¹³ Assembleia Nacional Constituinte, v. 106, p. 3.

²¹⁴ Ao longo da tramitação, o número máximo de Deputados ainda iria variar entre sessenta, setenta a oitenta por Estado.

Outra importante novidade no anteprojeto da Subcomissão era a extinção dos decretos-lei e a sua substituição pelas medidas normativas provisórias – de caráter excepcional, que deveriam ser apresentadas no mesmo dia ao Congresso Nacional, “para a apreciação e conversão em lei no prazo de 30 dias”, nos termos do artigo 19, § 1º do anteprojeto²¹⁵.

Depois de aprovados, os anteprojeto das três Subcomissões do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário e Ministério Público seguiram para análise da Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo, presidida pelo Deputado Oscar Corrêa (PFL/MG) e relatada pelo Deputado Egídio Ferreira Lima (PMDB/PE).

Naquele colegiado, composto por 65 constituintes, houve a compilação dos anteprojeto referentes à organização dos Poderes e do sistema de governo. Por meio do voto do Relator, é possível confirmar a tendência dos constituintes – também naquele colegiado – em rejeitarem o sistema de governo presidencialista, porque “revelou-se falho e fomentador de impasses”²¹⁶.

No parecer original do Relator, Deputado Egídio Ferreira Lima (PMDB/PE), a mudança mais significativa talvez seja a conversão do sistema híbrido sugerido pelas Subcomissões em um efetivo sistema de governo parlamentar, “com um Presidente, como grande árbitro da política nacional e supervisor, sempre presente, da administração, a cargo do Primeiro-Ministro, que se incumba, com o Conselho de Ministros, do gerenciamento dos negócios administrativos”²¹⁷.

No anteprojeto final aprovado pela Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo, referendou-se o sistema de governo parlamentar, no qual cabe ao Presidente da República a chefia de Estado e o comando das Forças Armadas, com mandato de cinco anos, vedada a reeleição.

Por sua vez, o Primeiro-Ministro, titular da chefia do Governo, deveria ser nomeado pelo Presidente da República, dentre os membros do Congresso Nacional – residindo aqui uma das mais significativas alterações do anteprojeto final votado na Comissão, quando comparado ao anteprojeto da Subcomissão do Poder Executivo.

Consolidou-se na versão final do anteprojeto da Comissão a possibilidade de voto de confiança, a moção reprobatória e a moção de censura ao Primeiro-Ministro e seu Conselho de Ministros, e restringiram-se as possibilidades de dissolução da Câmara dos Deputados como forma de assegurar maior estabilidade ao sistema.

No âmbito do Conselho de Ministros, foi mantida a forma de decisão colegiada, por maioria absoluta dos membros, além da possibilidade do Senado Federal reverter eventuais moções reprobatórias e de censura impostas pela Câmara dos Deputados. Ficaram mais delimitados, por fim, as atribuições privativas do Presidente da Repúbli-

²¹⁵ Assembleia Nacional Constituinte, v. 109, p. 43.

²¹⁶ Assembleia Nacional Constituinte, v. 101, p. 2.

²¹⁷ Assembleia Nacional Constituinte, v. 101, p. 3.

ca e do Primeiro-Ministro, de modo a deixar clara a separação funcional, institucional e política entre o Chefe de Estado e o Chefe de Governo.

Cumprir destacar, na parte final da análise do anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo, que foram poucas as alterações na estrutura da seção referente ao Poder Legislativo. Mantendo-se, portanto, todos os instrumentos de fiscalização e controle, de processo decisório e de composição da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como foi detalhadamente descrito anteriormente.

Em 15 de junho de 1987, depois de concluída a etapa das Comissões temáticas – considerada a terceira etapa da Constituinte – coube ao Relator-Geral da Constituinte, Deputado Bernardo Cabral (PMDB/AM), elaborar o primeiro anteprojeto da Constituição para análise da Comissão de Sistematização – quarta e última etapa antes da análise pelo Plenário da Assembleia Nacional Constituinte.

No primeiro anteprojeto da Constituição, com 501 artigos, apresentado em 26 de junho de 1987, o Deputado Bernardo Cabral (PMDB/AM) confirmou, sem grandes alterações, a adoção do sistema de governo parlamentarista com o mesmo arranjo político e institucional proposto pela Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo.

Mesmo após intrincados debates e impasses entre os constituintes membros da Comissão de Sistematização, fazendo necessária a apresentação de dois novos substitutivos, a adoção do sistema parlamentar de governo, com as principais características descritas anteriormente, foi mantida na versão final do projeto do deputado Bernardo Cabral (PMDB/AM), aprovado naquela Comissão em 18 de novembro de 1987.

Entretanto, não se pode menosprezar o impasse entre as forças políticas durante a fase da Comissão de Sistematização, agravado com a organização de um grupo suprapartidário autodenominado “Centrão”²¹⁸, “de caráter manifestamente conservador em conflito com os rumos que a Comissão de Sistematização vinha imprimindo à elaboração do novo texto constitucional”²¹⁹.

Nesse sentido, o Centrão, bastante organizado e insatisfeito com os andamentos do projeto da Constituição na Comissão de Sistematização, articulou uma reforma no Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, que possibilitasse a apresentação, durante as votações em Plenário, de emendas e substitutivos parciais e totais ao projeto da nova Constituição²²⁰.

²¹⁸ Marcos Nobre identifica o Centrão como um bloco suprapartidário, composto majoritariamente pelo PMDB, e que se estabeleceu como uma reação do sistema político para neutralizar as “aspirações mudancistas” que mobilizaram grupos políticos e movimentos sociais na Assembleia Nacional Constituinte. E conclui que “nasceu aí a primeira figura da blindagem do sistema político contra a sociedade, a que dou o nome de pemedebismo”, in NOBRE, Marcos. Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma. 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 11.

²¹⁹ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 460.

²²⁰ SILVA, José Afonso da, op. cit., p. xxv.

Essa modificação regimental possibilitou, na prática, que o texto da nova Constituição fosse alterado, no todo ou em parte, durante sua discussão e votação em Plenário, o que poderia, em tese, modificar significativamente o trabalho que havia sido feito durante todo o ano de 1987, nas Subcomissões, Comissões temáticas e na Comissão de Sistematização.

Sobre o processo legislativo de tramitação da Constituição no Plenário, observa-se que, após a reforma regimental, a Constituinte adotou o seguinte método de trabalho: “de acordo com as novas regras do processo de votação, definidas pela reforma do Regimento Interno (...), o substitutivo com maior número de subscritores teria preferência sobre os demais”²²¹.

Nesse sentido, o texto elaborado pelo Relator, na Comissão de Sistematização, acabou preterido no processo de votação, para as demais sugestões de texto – apresentadas como substitutivo – e subscritas por um número maior de constituintes. Atendia-se, portanto, o objetivo principal do Centrão que era o de reiniciar e tentar assumir o controle da discussão sobre o conteúdo da nova Constituição.

Em que pese a estratégia bem sucedida dos constituintes mais conservadores, ao reiniciar os debates sobre o conteúdo da nova Constituição, é preciso destacar que o Centrão não obteve o mesmo sucesso na tentativa de tomar para si o controle sobre o processo decisório da Constituição.

Isso porque, segundo José Afonso da Silva, que exerceu cargo de assessor da liderança do PMDB da Câmara dos Deputados, nenhuma força política detinha número de votos suficientes para aprovar o conteúdo da Constituição na forma como desejava. Nesse sentido, abriu-se por completo a possibilidade – e a necessidade – de repactuar cada dispositivo do projeto da Constituição, para viabilizar sua aprovação no Plenário da Assembleia Nacional Constituinte, uma vez que:

“Depois da mudança regimental, (...) o “Centrão” foi convocado a exibir sua maioria, mas se mostrou incapaz de fazê-lo. A partir daí e só por causa disso, passou-se a negociar em cada instante, de tal maneira que votavam sempre como preâmbulo de cada capítulo e de cada título o texto do “Centrão”, antecedido de uma negociação prévia, que pudesse satisfazer razoavelmente às expectativas de cada setor. (...) Passou-se, então, à realização de acordos; de fato, verificado que nenhum grupo conseguia formar uma maioria para decidir sozinho, o jeito foi negociar”²²².

Com o término da tramitação da Constituição nas Comissões, caberia ao Plenário da Assembleia – guarnecido da reforma regimental – discutir e votar o projeto do Deputado Bernardo Cabral (PMDB/AM) em dois turnos. O primeiro turno de discussão e votação iniciou-se em 07 de janeiro de 1988 com a abertura do prazo para apresentação

²²¹ LIMA, João Alberto de Oliveira; NICOLA, João Rafael; PASSO, Edilenice, op. cit., p. 25.

²²² SILVA, José Afonso da, op. cit., p. xxv.

de emendas ao projeto final aprovado na Comissão de Sistematização, denominado de “Projeto A”, que continha, no início da tramitação no Plenário, 334 artigos²²³.

Após a discussão e votação em primeiro turno no plenário da Assembleia Constituinte, coube ao Relator apresentar, no dia 5 de julho de 1988, o “Projeto B”, com 322 artigos. O segundo turno do Plenário foi finalizado na 1.020ª votação, em 02 de setembro de 1988.

Somente nos dois turnos de discussão e votação no Plenário, foram apresentadas 3.813 emendas, das quais 438 foram aprovadas durante o 1º turno, e outras 432 foram aprovadas em 2º turno²²⁴. Esses números demonstram a magnitude dos reflexos ocasionados pela mudança regimental que deflagrou um processo de rediscussão e eventual modificação de todo o projeto constitucional, superando por completo, em alguns casos, as decisões tomadas pelos constituintes nas etapas anteriores da tramitação.

Já no 1º turno – dentro desse intrincado contexto de repactuação entre as forças políticas, destacam-se três decisões do Plenário, que foram em direção oposta ao que havia sido definido nas etapas anteriores da Constituinte: a adoção do sistema presidencialista de governo; o mandato de cinco anos para o Presidente da República de transição; e a realização de plebiscitos sobre a forma de Estado e o sistema de governo.

As discussões em torno do sistema de governo, que resultaram na alteração do regime parlamentarista para o sistema presidencialista, tiveram seu ápice na 230ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte, em 22 de março de 1988, na qual estiveram presentes todos os 559 constituintes – fato histórico registrado, inclusive, pela imprensa da época.

O sistema de governo presidencialista foi objeto da Emenda coletiva nº 1.830, de autoria do Senador Humberto Lucena (PMDB/PB), e subscrita por 351 constituintes. Outras três emendas para adoção do sistema presidencialista foram apresentadas pelos constituintes Vivaldo Barbosa (PDT/RJ), Edison Lobão (PFL/MA), e Theodoro Mendes (PMDB/SP).

Os debates que ocorreram na sessão de 22 de março de 1988, não se diferenciam muito dos mesmos debates que, como analisado anteriormente, foram suscitados nas Assembleias Constituintes anteriores. Em síntese, o que se discutia entre os constituintes era a viabilidade institucional de um sistema de governo em detrimento do outro.

O Senador Humberto Lucena foi o primeiro constituinte a encaminhar a votação, defendendo a aprovação de sua emenda e a adoção do sistema de governo presidencialista:

“O SR. HUMBERTO LUCENA – (...) Os que criticam o presidencialismo costumam dizer que esse sistema tem sido, ao longo da nossa História republicana, fator preponderante de crises institucionais, mas se esquecem de que foi o presidencialis-

²²³ LIMA, João Alberto de Oliveira; NICOLA, João Rafael; PASSO, Edilenice, op. cit., p. 22.

²²⁴ LIMA, João Alberto de Oliveira; NICOLA, João Rafael; PASSO, Edilenice, op. cit., p. 23.

mo que assegurou os grandes avanços econômicos e sociais ao povo brasileiro. (...). Vamos defender os avanços econômicos e sociais do povo brasileiros, votando pela implantação de um presidencialismo moderno, com o Presidente da República como Chefe de Estado e Chefe de Governo, eleito pelo voto direto, por maioria absoluta e, ao mesmo tempo, fortalecendo o prestígio do Poder Legislativo”²²⁵.

Para fortalecer o Poder Legislativo, com a substituição do parlamentarismo pelo presidencialismo, a emenda do Senador Humberto Lucena propunha duas medidas: i) disposição que o Ministro de Estado, convocado pelo Senado ou pela Câmara, após a sua exposição e a resposta às interpelações, poderia ser alvo de uma resolução apresentada por líder partidário discordando do seu desempenho no plenário, o que poderia acarretar sua renúncia; e 2) moção de censura individual, proposta por um terço e aprovada por dois terços dos Deputados, ao Ministro de Estado, como forma do Poder Legislativo poder interferir, diretamente, no processo político-administrativo, afastando do Governo aquele Ministro que fosse incompatível, pela sua política setorial, com a sociedade brasileira.

Diversos constituintes se sucederam na tribuna, para encaminhar a favor ou contra a emenda de adoção do regime presidencialista. Naquela sessão, os constituintes do PT, do PDT e do PFL alinham-se em defesa da adoção do presidencialismo. Parte consistente do PMDB, capitaneada por parlamentares experientes como o Senador Nelson Carneiro (PMDB/RJ), defendia a rejeição da emenda que propunha o sistema presidencialista:

“O SR. NELSON CARNEIRO – (...). Depois de 59 anos de vida pública, de 37 anos de vida parlamentar, nada mais espero senão a graça de Deus. Mas os que aqui estão irão responder perante as futuras gerações pelo crime que estão cometendo, de manter este presidencialismo que tem sido uma sucessão de desastres, de crimes, de erros, de decepções para o povo brasileiro. Senhor Presidente, não quero abusar da confiança de V. Ex. Vou concluir, dizendo que este texto é uma monstruosidade porque confunde sistema presidencialista com sistema parlamentarista”²²⁶.

O alerta do Senador Nelson Carneiro merece ser analisado com atenção. Em que pese a emenda do Senador Humberto Lucena propor a troca do sistema parlamentarista pelo sistema presidencialista, na prática, poderia acabar gerando um sistema híbrido, com aspecto formal presidencialista, mas bases parlamentaristas. Isso se justifica pelo fato de que a emenda do presidencialista pretendia modificar tão somente o capítulo II, do título IV da Constituição, que tratava da organização do Poder Executivo, sem, entretanto, propor o necessário e profundo rearranjo institucional do Poder Legislativo, do sistema federativo e dos sistemas eleitoral e partidário.

²²⁵ Diário da Assembleia Nacional Constituinte, ano II, nº 211, p. 8738.

²²⁶ Diário da Assembleia Nacional Constituinte, ano II, nº 211, p. 8741.

Nesse sentido, com o intuito de pavimentar a derrota do parlamentarismo nas etapas finais da Constituinte, corria-se o risco, conforme bem observado pelo Senador Nelson Carneiro, de criar um sistema de governo com profundas incongruências, que desencadearia, num futuro próximo, problemas estruturais para o adequado funcionamento das instituições políticas que se desenhavam naquela Assembleia Constituinte.

O Relator na Subcomissão do Poder Executivo, Senador José Fogaça (PMDB/RS) também fez seus apontamentos contrários à emenda do presidencialismo, por considerar que a proposta concentraria poderes em excesso na figura do Presidente da República:

“O Sr. JOSÉ FOGAÇA – Sr. Presidente, se há uma acusação que não pode ser feita à emenda presidencialista é de que ela não concentra poderes. Esta emenda concentra poderes e atribuições nas mãos do Presidente da República, como não há registro na História deste País. No entanto, ao lado de lhe dar atribuições, ao lado de enchê-lo de responsabilidades, não lhe dá os meios para executar estas atribuições e transforma a tarefa presidencial numa tarefa irrealizável”²²⁷.

Além de alertar para tais riscos, o Senador José Fogaça também destacava a forte influência do Presidente José Sarney nas articulações para substituição do sistema de governo parlamentarista pelo presidencialista:

“O Sr. JOSÉ FOGAÇA – Para encerrar, Sr. Presidente, quero dizer que aqui estamos fazendo uma opção: se vencer o presidencialismo, a vitória estará localizada não aqui, mas no Palácio do Planalto; se vencer o parlamentarismo, a vitória emergirá das profundas raízes históricas e populares do Parlamento que havemos de resgatar nesta decisão”²²⁸.

Em sua sustentação, coube ao Relator, Deputado Bernardo Cabral (PMDB/AM), defender a rejeição da emenda presidencialista, alertando para a incongruência que poderia ser criada com a substituição do sistema de governo naquela etapa da Constituinte. Para embasar tal argumentação, o Relator lembrou que a Assembleia Constituinte havia aprovado, recentemente²²⁹ e por ampla maioria, o instituto das Medidas Provisórias, e alertou que tais mecanismos “só cabem no parlamentarismo”²³⁰.

Na orientação das bancadas, seguiram-se os líderes: Roberto Freire (PCB/PE), Ademir Andrade (PSB/PA), José Maria Eymael (PDC/SP) e Haroldo Lima

²²⁷ Diário da Assembleia Nacional Constituinte, ano II, nº 211, p. 8742.

²²⁸ Diário da Assembleia Nacional Constituinte, ano II, nº 211, p. 8743.

²²⁹ A edição de medidas provisórias pelo Presidente da República é um dos resultados dos trabalhos da Subcomissão do Poder Legislativo, que foi posteriormente aprovado na Comissão do Sistema de Governo e na Comissão de Sistematização, conforme consta no “Projeto A”, do Deputado Bernardo Cabral, encaminhado para deliberação no Plenário. Ainda no 1º turno da Assembleia Constituinte, os parlamentares confirmaram a possibilidade de edição de medidas provisórias em casos de relevância e urgência, tendo o referido dispositivo sido aprovado por 297 votos a favor, 2 contrários e 2 abstenções.

²³⁰ Diário da Assembleia Nacional Constituinte, ano II, nº 211, p. 8745.

(PCdoB/BA), contrários à emenda; José Lourenço (PFL/BA), Brandão Monteiro (PDT/RJ) e José Genoíno (PT/SP), a favor da emenda; e por fim, Gastone Righi (PTB/SP), Amaral Netto (PDS/RJ), Adolfo Oliveira (PL/RJ) e Mário Covas (PMDB/SP), que liberaram suas bancadas, tendo o Senador Covas manifestado seu voto pessoal contra a emenda.

Ao término da votação nominal, a emenda presidencialista foi aprovada com 344 votos a favor, 212 votos contra, e 3 abstenções. Posteriormente, o Plenário da Assembleia Nacional Constituinte rejeitou a proposta de fazer a eleição presidencial similar aos moldes do Colégio Eleitoral norte-americano²³¹; confirmou a eleição direta em dois turnos²³² e o mandato de cinco anos para o Presidente da República^{233,234}.

No 1º turno do Plenário da Assembleia Nacional Constituinte, as votações referentes ao Poder Executivo – e ao novo sistema de governo – se encerraram em 04 de abril de 1988.

Ainda no 1º turno de votação da Assembleia no plenário, houve importante modificação no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Isso porque, no texto original do Relator, aprovado na Comissão de Sistematização, havia a previsão de que “as disposições referentes ao sistema de governo entrarão em vigor em 15 de março de 1988 e não serão passíveis de emenda antes de decorridos cinco anos”. Na prática, pretendia-se criar uma trava a fim de impedir qualquer modificação no sistema de governo, no período inicial de cinco anos.

Entretanto, no Plenário, por meio de emenda de diversos parlamentares²³⁵, suprimiu-se que o sistema de governo entraria em vigor no dia 15 de março de 1988 – uma vez que a Constituinte já havia estourado o prazo para conclusão dos seus trabalhos – dando uma nova redação ao artigo 2º da ADCT para prever a realização de um plebiscito, no dia 07 de setembro de 1993, para que o eleitorado opinasse sobre a forma

²³¹ Rejeitando a emenda dos constituintes Orlando Pacheco e Osvaldo Coelho, por 246 votos a favor, 225 votos contrários e 13 abstenções.

²³² Rejeitando o destaque supressivo do Deputado José Maurício (PDT/RJ), por 424 votos contra, e 61 votos a favor.

²³³ Coube ao Deputado Brandão Monteiro (PDT/RJ) a emenda para reduzir o mandato presidencial de cinco para quatro anos. A proposta original do Centrão, de cinco anos para o mandato presidencial, foi mantida por 304 votos favoráveis, 223 votos contra, e 3 abstenções.

²³⁴ Sérgio Abranches destaca que a duração do mandato presidencial dividiu os “progressistas” e o “Centrão” na Constituinte: “Os progressistas queriam mandato de quatro anos. Sarney queria pelo menos cinco. Seu líder na Câmara ordinária, Carlos Santana, venceu a maioria a golpes de clientelismo, alocando verbas e atribuindo cargos”, in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 82.

²³⁵ A emenda do plebiscito, no capítulo dos ADCTs, foi apresentada pelos constituintes José Richa (PMDB/PR), Lúcio Alcântara (PFL/CE), José Santana de Vasconcellos (PFL/MG), Jorge Vianna (PMDB/BA), Álvaro Antônio (PMDB/MG), Mário Assad (PFL/MG), Michel Temer (PMDB/SP), Edivaldo Motta (PMDB/PB), Cunha Bueno (PDS/SP), Roberto Freire (PCB/PE), Gastone Righi (PTB/SP), José Lourenço (PFL/BA), Amaral Netto (PDS/RJ), Adolfo Oliveira (PL/RJ) e Siqueira Campos (PDC/GO). A referida emenda foi votada em junho de 1988, e aprovada por 495 votos favoráveis, 23 votos contra e 11 abstenções.

de Estado (se república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (se presidencialismo ou parlamentarismo).

Além da realização do plebiscito em 1993, os constituintes também confirmaram, na redação do ADCT, o mandato de cinco anos para o então Presidente José Sarney, equiparando seu mandato ao dos Presidentes que o sucedessem, estendendo seu mandato até 1990.

Após as votações do 1º turno do Plenário, coube ao Relator apresentar o “Projeto B” da Constituição, em 05 de julho de 1988, com todas as alterações feitas pelos constituintes naquela etapa da tramitação. O 2º turno de votações – ocasião em que ainda seriam feitas algumas modificações importantes no texto da Constituição – iniciou-se em 07 de julho e se encerrou em 02 de setembro de 1988²³⁶.

Em 2º turno, na parte referente ao Poder Legislativo, foram feitas duas importantes modificações: a retirada dos dois dispositivos, criados pelo Senador Humberto Lucena ao propor a emenda do presidencialismo, que tratavam do controle e da interferência do Poder Legislativo no Poder Executivo. Tais dispositivos eram aqueles que conferiam ao Congresso Nacional as prerrogativas para i) emitirem moção de censura contra Ministros de Estado²³⁷; ii) emitirem voto de discordância contra depoimentos e respostas de Ministro de Estado convocado a prestar esclarecimentos na Câmara ou no Senado²³⁸.

Em ritmo acelerado de votações no 2º turno, os constituintes não fizeram grandes modificações no capítulo referente ao Poder Executivo, uma vez que as modificações mais contundentes já haviam sido operacionalizadas pelo plenário, durante o 1º turno.

Ao término das votações de 2º turno, em 02 de setembro de 1988, a Constituinte seguiu para a etapa final de tramitação²³⁹ na Comissão de Redação Final, para a revisão técnica, correção do texto e elaboração de ajustes. Não houve nesta etapa, qualquer modificação no mérito da nova Constituição ou qualquer alteração que impactasse de forma significativa o arranjo institucional resultante das deliberações feitas nas etapas anteriores.

Depois dos ajustes da Comissão de Redação Final, coube ao Plenário aprovar, em 22 de setembro de 1988, a redação final da Constituição, por 474 votos a favor, 15 votos contra e seis abstenções. Por fim, a Constituição foi promulgada pelo Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Deputado Ulysses Guimarães, em 05 de outubro de 1988.

²³⁶ LIMA, João Alberto de Oliveira; NICOLA, João Rafael; PASSO, Edilenice, op. cit., p. 22.

²³⁷ A revogação desse dispositivo foi proposta pelos constituintes José Guedes (PSDB/RO), Cardoso Alves (PMDB/SP), Cláudio Ávila (PFL/SC), e José Jorge (PFL/PE). A supressão do dispositivo foi aprovada por 312 votos a favor, 71 votos contra e 3 abstenções.

²³⁸ A revogação desse dispositivo foi proposta pelos constituintes Nelson Carneiro (PMDB/RJ), José Serra (PSDB/SP), Alcení Guerra (PFL/PR) e Wilson Campos (PMDB/PE). A supressão do dispositivo foi aprovada por 360 votos a favor, 30 votos contra e 6 abstenções.

²³⁹ Com a apresentação, pelo relator, do “Projeto C” da Constituição, resultante das deliberações em 2º turno.

1.2.6.2. *A Constituição de 1988*

Analizada a Constituinte e o longo processo de tramitação que elaborou a Constituição de 1988, convém que se descrevam os resultados desse processo político e jurídico no que se refere ao sistema de governo e à intersecção entre os Poderes Executivo e Legislativo.

A Constituição de 1988 consagra logo no artigo 2º, a separação de Poderes da União entre Legislativo, Executivo e Judiciário, “independentes e harmônicos entre si”. A mesma Constituição, no artigo 60, § 4º, inciso III, inclui a separação de Poderes na lista de cláusulas pétreas, sob as quais não é admissível emenda tendente a abolir.

Nesse contexto de consolidação da democracia e das instituições políticas, a Constituição confirmou, no artigo 17, a liberdade de organização partidária, consagrando no Brasil o pluripartidarismo. Para o funcionamento dos partidos políticos no Brasil, cuja organização foi regulada posteriormente por meio de lei ordinária, assegurou-se o financiamento público por meio da criação e distribuição de fundo partidário, além do acesso gratuito ao rádio e televisão.

Organizou-se, entre os artigos 21, 22, 23, 24 e 30, a repartição de competências federativas entre a União, Estados e Municípios, destacando-se o amplo e diversificado rol, disposto no artigo 22, de temas cuja competência legislativa passou a ser exclusiva da União. Ao todo, a Constituição designou 29 incisos para dispor sobre as questões privativas à função legiferante da União, tais como direito processual, civil, penal, eleitoral, trânsito e transporte, populações indígenas, trabalho e seguridade social, sistema financeiro, política de crédito, energia e mineração, por exemplo.

Além das competências privativas, a União compartilha com Estados, conforme artigo 24 da Constituição, competência para legislar sobre direito tributário, financeiro, penitenciário, produção e consumo, orçamento, meio ambiente, educação, cultura e previdência, por exemplo.

A leitura dos artigos que se referem à repartição de competências entre União, Estados e Municípios permite-nos concluir que, em que pese a abertura democrática e a modernização do sistema federativo brasileiro, conferindo maior autonomia política, administrativa e financeira aos entes subnacionais, restava mantida a concentração de competências e responsabilidades – em especial aquelas com repercussão legislativa – no âmbito da União.

Quanto à organização dos Poderes, a Constituição Federal estabeleceu no Capítulo II do Título IV, as disposições referentes ao Poder Executivo. O art. 76 estabelece o presidencialismo enquanto sistema de governo, assegurando a titularidade do poder Executivo ao Presidente da República e seu Vice, eleitos em chapa única (art. 77, § 1º).

Fixou-se, para eleição presidencial, a disputa em dois turnos (art. 77, § 2º e 3º), além de ser referendada a linha sucessória composta pelo Vice-Presidente, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal e Presidente do Supremo

Tribunal Federal, respectivamente, conforme disposto nos arts. 79 e 80 da nova carta constitucional.

Mantendo a tradição institucional brasileira, a Constituição descreve as formalidades e o rito necessário para a posse, incluindo o juramento (art. 78), fixando-a em 01º de janeiro. Quanto à duração do mandato, embora a Constituinte tenha fixado em 05 anos, vedada a reeleição, tal disposição foi alterada em duas oportunidades.

Por meio da Emenda Constitucional de Revisão nº 05, de 07 de junho de 1994, reduziu-se o mandato presidencial de cinco para quatro anos. Posteriormente, por meio da Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997, criou-se a possibilidade de reeleição para os titulares do Poder Executivo.

O artigo 84 é talvez um dos mais significativos para análise que ora se pretende, pois traz o rol de competências privativas do Presidente da República. Nesse sentido, refletindo o alargado número de responsabilidades da própria União, a Constituição Federal dotou o chefe do Poder Executivo de inúmeras atribuições, competências e responsabilidades.

Entre as competências privativas do Presidente da República, típicas de chefe de Estado e de Governo, dispostas no artigo 84, destacam-se: nomear e exonerar os Ministros de Estado, sem qualquer interferência dos demais Poderes; dirigir a administração federal; iniciar, em algumas hipóteses, o processo legislativo; sancionar, promulgar e fazer publicar as leis; expedir decretos e regulamentos; vetar projetos de lei, total ou parcialmente; manter relações com Estados estrangeiros; celebrar tratados, convenções e atos internacionais; decretar o estado de defesa e o estado de sítio; decretar e executar a intervenção federal; remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias; conceder indulto e comutar penas; exercer o comando supremo das Forças Armadas; nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, do tribunal de Contas da União, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei; nomear os magistrados da justiça federal e o Advogado-Geral da União; nomear membros do Conselho da República; convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional; declarar guerra, com autorização do Congresso Nacional; celebrar a paz, autorizado pelo Congresso Nacional; enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas anuais de orçamento; prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, as contas referentes ao exercício anterior; prover e extinguir os cargos públicos federais; editar medidas provisórias com força de lei.

Os artigos 85 e 86 tratam especificamente da responsabilidade do Presidente da República e a forma como se dá o seu processamento, julgamento e eventual afastamento do exercício do cargo. Em síntese, admite-se que o Presidente possa ser denun-

ciado, processado e julgado por crimes de responsabilidade ou crimes comuns cometidos no exercício da função. Em ambos os casos, a denúncia deve ser admitida por dois terços da Câmara dos Deputados, havendo alteração apenas quanto ao órgão julgador.

Nos casos de crimes de responsabilidade, especificados pela Lei nº 1079/1950, o órgão julgador é o Senado Federal. Por sua vez, nos de crimes comuns, depois de admitida a denúncia pela Câmara dos Deputados, o órgão julgador é o Supremo Tribunal Federal (art. 86, caput). Em ambos os casos, uma vez aceita a denúncia pelo órgão julgador, o Presidente é afastado por 180 dias (art. 86, § 1º). Passado esse período, caso ele ainda não tenha sido julgado, recebe o direito de voltar a ocupar a Presidência (art. 86, § 2º). Por fim, nos casos de crimes de responsabilidade, a sanção principal é o afastamento definitivo do cargo e a inabilitação dos direitos políticos (art. 68 da Lei nº 1079/1950).

Os artigos 87 e 88 dispõem sobre os Ministros de Estado, trazendo atribuições e responsabilidades de forma bastante genérica e estipulando a idade mínima de 21 (vinte e um) anos para sua nomeação. Os arts. 89 a 91 tratam da composição e atribuições do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional, ambos presididos pelo Presidente da República.

Da análise das competências e atribuições do Poder Executivo, o que se pode concluir, em uma primeira análise, é o aumento de poderes do Presidente da República quando se comparam as disposições constitucionais de 1988 com as dispostas em outras Constituições de períodos democráticos no Brasil.

Sinalizam nesse sentido, a possibilidade de edição de medidas provisórias, de solicitar urgência para deliberação de determinadas matérias no Congresso Nacional, a ampliação das dificuldades para a derrubada dos vetos presidenciais e a ampliação no rol de matérias cuja iniciativa legislativa são privativas do Presidente da República – como as matérias orçamentárias, de organização administrativa e sobre servidores públicos.

Ao mesmo tempo em que ampliou – e muito – os poderes e responsabilidades do Presidente da República, os Constituintes também aprimoraram e inovaram nos instrumentos para fiscalização e controle exercidos pelo Poder Legislativo, conforme descrito no Capítulo I do Título IV da nova Constituição.

A Assembleia Constituinte consagrou o sistema bicameral no qual o Congresso Nacional é composto pela Câmara dos Deputados e Senado Federal (art. 44). Para a Câmara dos Deputados, fixou-se o mandato de 4 anos (art. 44, § único), com eleição pelo sistema proporcional (art. 45), ratificando o limite mínimo de 8 e máximo de 70 Deputados por Estado (art. 45, § 1º). Por sua vez, o Senado Federal é composto por 81 membros, sendo 3 representantes por Estado, com mandatos de oito anos (art. 46, § 1º), eleitos conjuntamente com dois suplentes (art. 46, § 3º) pelo sistema majoritário (art. 46, caput).

Refletindo o extensivo rol de competências privativas e concorrentes da União, o artigo 48 elenca as matérias sobre as quais cabe ao Congresso Nacional legislar. Entre

elas, destaca-se as questões relativas ao sistema tributário, leis orçamentárias, efetivo das Forças Armadas, planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, criação e extinção de cargos da administração pública federal, organização administrativa, do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, criação e extinção de Ministério e órgãos do governo, matérias sobre telecomunicações, radiodifusão, questões financeiras, monetárias e cambiais, além de fixar o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal – utilizado como referência para o subsídio de todo o Poder Judiciário e para o teto dos subsídios do funcionalismo público.

As competências do Congresso Nacional estão detalhadamente descritas no artigo 49. Aqui é possível perceber as zonas de intersecção entre as atribuições do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Nesse sentido, destacam-se: ratificar os tratados, acordos ou atos internacionais assinados pelo Estado brasileiro; autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias; aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas; sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado; julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República; fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão; escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União; aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares; autorizar referendo e convocar plebiscito; analisar os vetos presidenciais; aprovar as leis orçamentárias e propor emendas parlamentares, entre outras atribuições.

O artigo 50 da Constituição ainda traz a possibilidade da Câmara, do Senado ou de qualquer de suas Comissões convocarem Ministros de Estado para prestarem, pessoalmente, informações ao Congresso Nacional. E para dar peso institucional a esse instrumento de controle, definiu-se que a ausência do Ministro em caso de convocação é considerada crime de responsabilidade.

Importante notar ainda que originalmente, a Constituição só tratava da convocação de Ministro de Estado. Com a Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994, estendeu-se a possibilidade de convocação para os “demais titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República”.

O mesmo artigo 50 da Constituição, no parágrafo 2º, estabelece a possibilidade das Mesas da Câmara e do Senado encaminharem pedidos escritos de informação aos Ministros e titulares de órgãos do poder Executivo, e, da mesma forma, imputa crime de responsabilidade no caso de não atendimento no prazo de 30 dias ou de prestação de informações falsas.

Além dessas competências compartilhadas entre a Câmara e o Senado, a Constituição também especificou mecanismos de controle e atribuições privativas de cada uma das Casas.

Cabe à Câmara dos Deputados, por exemplo, autorizar a instauração de processo contra o Presidente da República, o Vice e os Ministros de Estado (art. 51, I), e proceder à tomada de contas do Presidente, quando não apresentadas dentro do prazo (art. 51, II). Por fim, especificou-se que a Câmara dos Deputados é a casa de origem das proposições legislativas apresentadas pelo Presidente da República.

Por sua vez, ao Senado Federal compete privativamente: processar e julgar o Presidente da República, o Vice, os Ministros de Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os Chefes das Forças Armadas, o Procurador-Geral da República, por crimes de responsabilidade; aprovar as indicações de Ministros do Supremo Tribunal Federal, Ministros dos Tribunais Superiores, Ministros do Tribunal de Contas da União, o Procurador-Geral da república, Presidente e diretores do Banco Central; chefes de missão diplomática e outras autoridades; autorizar as operações financeiras externas da União, Estados e Municípios; e outras matérias de cunho financeiro e orçamentário.

Quanto aos instrumentos de controle pelo Poder Legislativo, a Constituição de 1988 também dispõe sobre a possibilidade das Comissões, da Câmara e do Senado, receberem petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (art. 58, § 2º, IV), além de solicitarem depoimento de qualquer autoridade ou cidadão (art. 58, § 2º, V), e emitirem parecer sobre programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, coordenados pelo Poder Executivo (58, § 2º, VI).

O parágrafo 3º do mesmo artigo 58, também estabelece a possibilidade de instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito, com “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, (...) para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores”.

Pretendia-se, com o instituto das CPIs – que não era novidade do ordenamento constitucional de 1988 – aprimorar os mecanismos de controle do Poder Legislativo, conferindo poderes de investigação mais complexos ao Congresso, para a devida apuração de irregularidades.

A preocupação dos Constituintes de 1988 com o sistema de freios e contrapesos entre os Poderes Legislativo e Executivo foi tão significativo, que a Constituição reserva a Seção IX do Capítulo do Legislativo exclusivamente para tratar da fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

Nesse sentido, o artigo 71 confirma o papel de controle externo conferido ao Congresso Nacional e coloca o Tribunal de Contas da União como órgão auxiliar do Legislativo para o desempenho desta função.

Destacam-se, entre as atribuições de controle externo do Congresso Nacional, por intermédio do TCU, a competência para: apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República; realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; aplicar sanções aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas; emitir recomendações aos órgãos da administração pública quando verificadas irregularidades ou ilegalidades.

O legislador constituinte não poupou esforços, como se vê na análise do Capítulo do Poder Legislativo, para dotar o Congresso Nacional de instrumentos e mecanismos suficientes para acompanhar, fiscalizar e se necessário frear as iniciativas do titular do Poder Executivo.

Convergem nesse sentido, o aprimoramento do TCU, as comissões parlamentares de inquérito, a convocação de Ministros, o julgamento das contas presidenciais, a possibilidade de processamento e afastamento do Presidente da República, os pedidos de informação, a fiscalização financeira, contábil e orçamentária, além das questões inerentes ao processo legislativo, como a análise dos vetos presidenciais, a ratificação dos acordos internacionais, a aprovação da indicação de autoridades e a confirmação legislativa do estado de sítio e do estado de defesa, por exemplo.

O PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO PÓS-1988: PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

2.1. PRESIDENCIALISMO E O DESEMPENHO DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA NOVA REPÚBLICA

O período que sucedeu a ditadura militar e a transição democrática marca o início de uma nova fase no período republicano brasileiro, também conhecida como “Nova República” ou “Terceira República”²⁴⁰. O marco legal desse novo período histórico se dá com a promulgação, em 05 de outubro de 1988, da nova Constituição.

Como se sabe, a Carta Constitucional de 1988 selou o retorno do Estado de Direito, da plenitude das liberdades individuais e da consolidação das instituições democráticas no Brasil por meio da realização de eleições livres e periódicas para a escolha de seus representantes no Poder Executivo e Legislativo.

A forma de Estado Republicano e o sistema de governo presidencialista, mantidos por decisão da maioria na Assembleia Nacional Constituinte, foram posteriormente ratificados pela população, por meio do Plebiscito²⁴¹ realizado em 21 de abril de 1993.

Com a participação direta e o voto livre, soberano e secreto da população brasileira, a opção pela República venceu com 65,48% dos votos válidos, contra 10,13% dos votos obtidos pela Monarquia. Quanto ao sistema de governo, aproximadamente 36,6 milhões de eleitores optaram pelo presidencialismo, ou 54,75% dos votos válidos, contra 24,5% dos votos válidos dados ao parlamentarismo, que correspondia a 16,4 milhões de eleitores²⁴².

²⁴⁰ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 10.

²⁴¹ A realização de plebiscito para consultar a população a respeito da forma de Estado e do sistema de governo, foi prevista no artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

²⁴² Seção de arquivo do TSE. Resultado geral do plebiscito de 1993, disponível on-line in: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993>. Acesso em: 21 de novembro de 2018.

Nesse sentido, a Nova República que tem início com o Presidente José Sarney, destaca-se pela sucessão de governos democraticamente eleitos, com a plenitude das liberdades democráticas da população, de organização e funcionamento dos partidos políticos e a real possibilidade de alternância de poder.

No período de 1989 a 2018, o sistema de governo presidencialista materializado com a Constituição de 1988, saiu da teoria para a prática, ganhando contornos bastante peculiares e produzindo efeitos positivos e negativos na conjuntura jurídica e política nacional.

Ao todo, foram realizadas oito eleições presidenciais e congressuais desde 1988²⁴³, resultando na vitória de cinco novos Presidentes²⁴⁴ diretamente escolhidos pela população, muitos dos quais sucederam-se entre si com matrizes ideológicas bastante diversas²⁴⁵. Como se sabe, o número de eleitos é menor do que o número de eleições presidenciais, uma vez que, com a Emenda Constitucional da reeleição em 1998, três Presidentes²⁴⁶ conseguiram renovar seus mandatos.

Nas palavras de Marcos Nobre, o país, no curso desses 30 anos, concluiu o processo de redemocratização e consolidou uma nova fase da vivência republicana no Brasil:

“Os três Poderes, com todas as suas mazelas e deficiências, com suas escaramuças e cotoveladas, bem ou mal, funcionam. Formalmente, pelo menos, a redemocratização parece assim encerrada. Parece possível dizer que o país vive uma normalidade democrática.”²⁴⁷

Entretanto, não se pode deixar de destacar que, apesar da realização de eleições periódicas e a alternância de poder entre partidos políticos, o sistema desenvolvido pela Constituição de 1988 não foi capaz de blindar o Estado brasileiro de graves crises institucionais no período, que culminaram, entre outros reflexos perversos, com o processamento e deposição de dois Presidentes da República por meio do processo de impeachment. Trata-se, nas palavras de Abranches, de forte sinal da “anomalia política”²⁴⁸ que atinge o sistema de governo na sua versão concebida pela Constituição de 1988.

²⁴³ Foram realizadas eleições para Presidência da República e para o Congresso Nacional em 1989, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018.

²⁴⁴ Fernando Collor em 1989, Fernando Henrique Cardoso em 1994 e 1998, Luiz Inácio Lula da Silva em 2002 e 2006, Dilma Rousseff em 2010 e 2014, e Jair Bolsonaro em 2018.

²⁴⁵ Fernando Collor foi eleito pelo PRN, Fernando Henrique Cardoso pelo PSDB, Lula e Dilma Rousseff elegeram-se pelo PT, e Jair Bolsonaro pelo PSL.

²⁴⁶ Fernando Henrique Cardoso foi reeleito em 1998, Luiz Inácio Lula da Silva foi reeleito em 2006, e Dilma Rousseff foi reeleita em 2014.

²⁴⁷ Apesar do diagnóstico positivo, o autor também ressalta que em termos de cultura política, as formalidades político-institucionais, que moldam essa aparente normalidade democrática, ainda “não correspondem a uma vida política substantivamente democratizada, (...) porque democracia não é apenas funcionamento de instituições políticas formais, (...) é uma forma de vida que se cristaliza em uma cultura política pluralista, organizando o próprio cotidiano das relações entre as pessoas”, in NOBRE, Marcos, op. cit., p. 9.

²⁴⁸ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 12.

Dos quatro Presidentes²⁴⁹ diretamente eleitos entre 1989 e 2014, apenas dois concluíram seus mandatos – Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Os outros dois Presidentes eleitos – Fernando Collor e Dilma Rousseff – sofreram o processo de impeachment e foram depostos em um intervalo de menos de vinte e quatro anos.

Nesse sentido, em que pese a aparente estabilidade democrática e a durabilidade institucional desse novo período presidencial – que já é superior a todos os demais períodos presidenciais, exceto o período da República Velha – é necessário entender o arranjo institucional e o pacto político que vem dando sustentabilidade – e por vezes, motivado a instabilidade – do Estado brasileiro a partir de 1988, para que, a partir de tais definições teóricas, sejamos capazes de avaliá-lo criticamente e eventualmente propor soluções que possibilitem sua manutenção político-jurídica e seu aprimoramento institucional.

2.1.1. O Poder Executivo pós-1988

Para analisar e compreender o Poder Executivo no presidencialismo pós-1988, é necessário reiterar duas premissas sobre o arranjo institucional brasileiro: i) a Constituição Federal foi tímida no objetivo de descentralizar o sistema de repartição de competências e recursos, mantendo, em grande parte, o desequilíbrio do pacto federativo em favor da União; ii) ao mesmo tempo em que ampliou os poderes do Presidente da República, desequilibrando a tripartição dos Poderes em favor do Executivo.

A questão federativa, embora menos relevante para análise do sistema de governo pós-1988, não pode ser omitida, uma vez que a Constituição Federal, embora tenha avançado na descentralização prometida com a redemocratização, não foi capaz de promover o equilíbrio federativo, deixando de assegurar na prática, junto com a autonomia política e administrativa, a necessária autonomia financeira e orçamentária de Estados e Municípios.

Nesse sentido, a Constituição manteve sob a guarda da União, inúmeras competências privativas e concorrentes, e assegurou aos cofres públicos federais a maior disponibilidade de recursos públicos²⁵⁰ e maior discricionariedade para o seu gasto, em detrimento dos demais entes da federação²⁵¹.

²⁴⁹ Para os fins desta referência, o Presidente Jair Bolsonaro não pode ser incluído na análise, uma vez que ainda está no exercício do mandato.

²⁵⁰ “Agregue-se que o modelo federativo inscrito na Constituição de 1988 manteve, em linhas gerais, a hiperconcentração dos recursos na União imposta no regime militar”, in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 78.

²⁵¹ Na avaliação de Dircêo Torrecillas Ramos, na distribuição de recursos e repartição de competências da Constituição de 1988, diversas “benesses favorecem o Executivo da União em detrimento dos demais entes, afetando mais uma vez os limites ao governo. É o caso, para exemplificar, dos 20% Desvinculados da Receita da União – DRU. São recursos extraordinários para livre uso, que poderá gerar uma integração de cima para baixo, subordinando entes federativos, em detrimento da autonomia, bem como agentes dos demais poderes”, in RAMOS, Dircêo Torrecillas. Poder Executivo, in MARTINS, Ives Gandra da Silva (org.). Princípios constitucionais relevantes. Porto Alegre: Magister, 2012, p. 267.

Tal premissa é relevante, pois é a partir da concentração excessiva de competências e de recursos na União²⁵² que se consegue dimensionar uma das bases do arranjo institucional brasileiro, cujas disfuncionalidades reverberam no desempenho dos entes federativos, na promoção de políticas públicas e na própria relação entre os Poderes.

A segunda premissa se refere ao desequilíbrio entre os Poderes a partir do aumento de competências, atribuições e instrumentos à disposição do Poder Executivo. Nesse sentido, para Virgílio Afonso da Silva, do ponto de vista formal, é quase um consenso entre os teóricos do direito, que houve, na Constituição de 1988, uma forte concentração de poderes na figura do Presidente da República²⁵³.

Na mesma linha, Sérgio Abranches também concorda que a nova Constituição, “incorporou elementos centralizadores oriundos do regime militar e alterou em aspectos fundamentais o equilíbrio de forças entre Executivo e Legislativo, em favor da Presidência da República”²⁵⁴.

José Álvaro Moisés ao analisar a correlação de forças entre Legislativo e Executivo na nova Constituição, detalha alguns dos poderes dados ao Presidente da República e também identifica a origem de parte dessas atribuições no arranjo institucional da ditadura militar:

“Com efeito, os constituintes de 1987-88 decidiram manter as prerrogativas outorgadas ao presidente da República pelo regime autoritário de 1964-1985 no que tange ao direito de iniciar legislação. A exemplo do antigo decreto-lei, eles institucionalizaram o poder exclusivo do executivo de emitir medidas provisórias capazes de alterar de imediato o *status quo*; confirmaram a prerrogativa unilateral dos presidentes de introduzir legislação tributária e o orçamento da união e, no mesmo sentido, ampliaram a sua competência quanto à organização administrativa do Estado, as decisões sobre os efetivos das forças armadas e as medidas de política externa, como tratados internacionais”²⁵⁵.

Fernando Limongi e Argelina Figueiredo ao analisarem a correlação de forças no presidencialismo resultante da Constituição de 1988, concluíram que houve um acentuado processo de centralização de poderes e atribuições no Presidente da República, como forma de assegurar-lhe o poder de agenda no âmbito do Parlamento:

²⁵² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Aspectos do direito constitucional contemporâneo. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 196.

²⁵³ SILVA, Virgílio Afonso da. Presidencialismo y Federalismo en Brasil: los desencuentros entre política y derecho, in ELLIS, Andrew; HENRÍQUEZ, J. Jesús Orozco; ZOVATTO, Daniel (Coord.). Cómo hacer que funcione el sistema presidencial – making presidentialism work. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2009, p. 296.

²⁵⁴ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 75.

²⁵⁵ MOISÉS, José Álvaro, O desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão, in _____ (org.). O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão, op. cit., p. 8.

“toda a legislação produzida pelos militares para fortalecer o poder legislativo do Executivo foi incorporada pela nova Constituição. O Executivo hoje tem fortes poderes legislativos e de agenda. O Congresso por sua vez está organizado internamente de forma a dotar os líderes partidários de extensos poderes para controlar o processo legislativo. O processo decisório na atual democracia brasileira caracteriza-se por um alto grau de delegação de poderes do Congresso para o Executivo e, no interior do Congresso, dos parlamentares para os líderes partidários”²⁵⁶.

Segundo os autores, a centralização decisória no Presidente da República, “contribui para aumentar o sucesso presidencial e sua dominância legislativa”. Por sucesso presidencial, leia-se, a capacidade do Presidente em impor suas diretrizes e prioridades governamentais, e conseguir aprová-las no âmbito do Parlamento.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho também reconhece “a ampliação de competências e tarefas do Estado, em geral postas nas mãos do Executivo, isto é, na dependência do Presidente da República”²⁵⁷.

Essa exacerbação do presidencialismo na Constituição de 1988, a partir da hipertrofia do Poder Executivo, centralizado na figura do Presidente da República, de que trata Ferreira Filho e outros autores, pode ser dimensionada a partir da análise de três instrumentos assegurados e ampliados ao Presidente a partir de 1988, quais sejam: a proposição de leis; a edição de medidas provisórias e o veto presidencial.

Convém que se analisem, portanto, os números relativos a esses três instrumentos, para que se possa avaliar o desempenho do Poder Executivo ao longo desses 30 anos.

2.1.1.1. *Propositura de leis por iniciativa do Executivo*

Como descrito anteriormente, a Constituição de 1988 avançou significativamente no sentido de conferir mecanismos mais amplos para o Presidente da República conduzir a agenda legislativa²⁵⁸. Um desses mecanismos constitucionais é aquele que dispõe sobre a sua competência privativa para propor leis que tratem sobre a organização da administração pública federal, os servidores públicos e sua remuneração, além de dispor sobre matérias tributárias e as peças orçamentárias.

A Constituição também assegurou ao Presidente da República a possibilidade de propor emendas à constituição, leis complementares e leis ordinárias sobre quaisquer assuntos de sua competência, e de requerer sempre que necessário, o regime de urgên-

²⁵⁶ FIGUEIREDO, Agelina Cheibud; LIMONGI Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira, in MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (org.). A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 148.

²⁵⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O desequilíbrio entre os Poderes, in MARTINS, Ives Gandra da Silva (org.), op. cit., 2012, pp. 69-71.

²⁵⁸ FIGUEIREDO, Agelina Cheibud; LIMONGI Fernando. Instituições políticas e governabilidade..., op. cit., p. 152.

cia para apreciação de matérias de seu interesse (art. 64, § 1º da Constituição), de editar leis sob requerimento de delegação perante o Congresso (as leis delegadas), e de impor restrições às emendas orçamentárias.

Para que possamos identificar o tamanho e a relevância do Poder Executivo na propositura de leis, convém que analisemos os números da produção legislativa após a promulgação da Constituição de 1988.

Excluindo-se as leis delegadas, decretos legislativos, resoluções da Câmara e do Senado, e as medidas provisórias, que analisaremos separadamente, é possível identificar que, entre outubro de 1988 e dezembro de 2018²⁵⁹, foram aprovadas e se tornaram norma jurídica, 6.285 proposições legislativas²⁶⁰. O quadro a seguir identifica a autoria dessas proposições, separadas por período presidencial:

Quadro 01 – Número de proposições convertidas em norma jurídica, distribuídas por período presidencial e por autoria²⁶¹.

Período	Proposições	Poder Executivo	Poder Legislativo	Outros	Total
Sarney	Emendas Constitucionais	00	00	00	00
	Leis Complementares	00	04	00	04
	Leis Ordinárias	240	41	34	315
Collor/Itamar	Emendas Constitucionais	00	04	00	04
	Leis Complementares	09	09	01	19
	Leis Ordinárias	760	136	86	982
FHC 1	Emendas Constitucionais	11	05	00	16
	Leis Complementares	03	11	00	14
	Leis Ordinárias	639	142	24	805
FHC 2	Emendas Constitucionais	06	13	00	19
	Leis Complementares	13	07	00	20
	Leis Ordinárias	677	164	19	860

²⁵⁹ Até 05 de dezembro de 2018.

²⁶⁰ Sendo 99 emendas constitucionais, 105 leis complementares e 6081 leis ordinárias. Não foram consideradas para este cálculo, as medidas provisórias, os decretos legislativos, as leis delegadas e as resoluções da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

²⁶¹ Dados compilados até 17 de dezembro de 2018, pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação – Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. Fontes utilizadas: Sistema de Informação Legislativa – Sileg – Câmara dos Deputados; Sistema de Legislação Informatizada – Legin – Câmara dos Deputados; Governo Federal – Base de Dados de Legislação Federal – Palácio do Planalto; Sistema de Informação do Congresso Nacional – Sicon (Senado Federal); e Banco de Soluções da Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação.

Lula 1	Emendas Constitucionais	03	11	00	14
	Leis Complementares	00	08	00	08
	Leis Ordinárias	616	157	30	803
Lula 2	Emendas Constitucionais	02	12	00	14
	Leis Complementares	08	07	00	15
	Leis Ordinárias	523	364	51	938
Dilma 1	Emendas Constitucionais	02	15	00	17
	Leis Complementares	03	07	00	10
	Leis Ordinárias	335	290	76	701
Dilma 2/Temer	Emendas Constitucionais	01	14	00	15
	Leis Complementares	03	12	00	15
	Leis Ordinárias	313	343	21	677
Total	Emendas Constitucionais	25	74	00	99
	Leis Complementares	39	65	01	105
	Leis Ordinárias	4.103	1.637	341	6.081

Na análise do quadro acima, é possível identificar que, das 6.285 proposições convertidas em norma jurídica entre 1988 e 2018, 4.167, ou aproximadamente 66,3% foram de iniciativa do Presidente da República. Outras 1.776 proposições (28,2%) foram de autoria do Poder Legislativo, e 342 (5,5%) foram de autoria do Poder Judiciário, Ministério Público da União, Defensoria Pública da União, Tribunal de Contas da União, por iniciativa popular, entre outros.

Nota-se, entretanto, que a diferença no número de proposições aprovadas, do Poder Executivo e do Poder Legislativo, vem caindo gradativamente a cada período presidencial:

Quadro 02 – Porcentagem das proposições convertidas em norma jurídica, distribuídas por período presidencial e por autoria.

Período	Poder Executivo	Poder Legislativo	Outros
Sarney	75,2%	14,1%	10,7%
Collor/Itamar	76,5%	14,8%	8,7%
FHC 1	78,2%	19%	2,8%
FHC 2	77,4%	20,5%	2,1%
Lula 1	75%	21,4%	3,6%
Lula 2	55,1%	39,6%	5,3%
Dilma 1	46,7%	42,9%	10,4%
Dilma 2/Temer	44,8%	52,2%	3%

Nesse sentido, já nos mandatos de Dilma Rousseff e Michel Temer (entre 2015 e 2018), o número de proposições convertidas em lei, originárias do Poder Legislativo (52,2%) ultrapassou, pela primeira vez na série histórica, o número de proposições originárias do Poder Executivo (44,8%).

Com base nessa mudança verificada nos anos de 2015 e 2018, poderíamos dizer que o aumento de normas jurídicas originárias do Poder Legislativo e a queda de proposições do Poder Executivo se deu em razão da crise política que se desencadeou no período, com o impeachment da Presidente Dilma Rousseff e o oferecimento, pela Procuradoria-Geral da República, de denúncias contra o Presidente Michel Temer.

Nesse cenário, com a Presidência da República enfraquecida, teria, circunstancialmente, o Poder Legislativo assumido maior papel de protagonismo e preponderância na condução da agenda congressional e, portanto, se fortalecido por meio da proposição e aprovação de suas próprias leis.

Entretanto, trata-se de mera hipótese que não encontra precedente, por exemplo, durante o período presidencial também conturbado, de 1990 a 1994, durante os governos dos Presidentes Fernando Collor e Itamar Franco. Pelo contrário, em que pese a crise política e o impeachment do Presidente Collor, não se verificou, naquele período, queda significativa no número de normas jurídicas originárias do Poder Executivo²⁶².

Por todo o exposto, não é possível supor, com grau de certeza, que esse aumento de normas jurídicas originárias do Poder Legislativo, em detrimento das proposições do Poder Executivo, se manterá nos próximos anos. Isso porque o maior ou menor protagonismo do Presidente da República na condução da agenda do Poder Legislativo é variável e diretamente dependente da conjuntura política e do grau de afinidade e interlocução entre os Poderes ao longo dos períodos presidenciais.

Não se pode subdimensionar, entretanto, a relevância da atuação do Presidente da República no processo legislativo a partir de 1988, uma vez que configura algo singular do arranjo institucional brasileiro da Nova República, especialmente quando tais dados são comparados com os da atuação legislativa do Executivo na República de 1946-1964²⁶³.

2.1.1.2. Edição de medidas provisórias

Além da proposição de leis, conferiu-se ao Presidente da República, desde 1988, a inédita possibilidade de edição de medidas provisórias (art. 62 da Constituição). Este talvez seja um dos mais importantes instrumentos conferidos ao Poder Executivo, pois lhe assegura a prerrogativa para editar normas, quando constatada a relevância e

²⁶² Entre 1990 e 1994, 769 normas jurídicas eram de autoria do Presidente da República, e apenas 149 originárias de propostas do Poder Legislativo.

²⁶³ Fernando Limongi e Argelina Figueiredo destacam a atuação preponderante do Executivo no processo legislativo é inédita, quando comparada, por exemplo, com o quadro institucional verificado na República de 1946, in FIGUEIREDO, Argelina Cheibud; LIMONGI Fernando. Instituições políticas e governabilidade..., op. cit., p. 152.

urgência, que assumem força de lei a partir de sua publicação, antes mesmo de serem enviadas ao Congresso Nacional.

É preciso destacar o caráter inovador do instrumento das medidas provisórias na Constituição de 1988, que não possui precedente em nenhuma outra Constituição brasileira de períodos democráticos e que também não encontra “paralelo com os demais países que adotam o regime presidencialista”²⁶⁴.

As medidas provisórias descendem dos decretos-lei²⁶⁵, instituídos na Constituição de 1937, do Estado Novo de Vargas, e aprimorados pelo regime militar, na Constituição de 1967, com a diferença que, com a redemocratização e o advento da nova ordem constitucional, ampliaram-se as prerrogativas do Congresso Nacional para analisar o mérito das proposições, podendo emendá-las e alterar seu conteúdo durante a tramitação nas Casas legislativas.

O instrumento das Medidas Provisórias foi largamente utilizado por todos os Presidentes da República após a promulgação da Constituição de 1988. Entre 1988 e 2018, foram propostas 1.486 medidas provisórias originárias e 5.461 medidas provisórias reeditadas, totalizando 6.947 medidas provisórias no período. O quadro abaixo identifica o desempenho dos diversos períodos presidenciais, quanto à edição de medidas provisórias:

Quadro 03 – Medidas Provisórias por período presidencial²⁶⁶.

Período	Originárias	Reeditadas	Total
Sarney	125	22	147
Collor	89	73	162
Itamar	142	363	505
FHC 1	159	2.427	2.586
FHC 2	205	2.576	2.781
Lula 1	240	-	240
Lula 2	179	-	179
Dilma 1	145	-	145
Dilma 2	59	-	59
Temer	143	-	143
Total	1486	5461	6947

²⁶⁴ MORAES, Alexandre de. A evolução da atuação do Presidente da República no processo legislativo brasileiro nesses 20 anos de Constituição, in _____ (coord.). Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil, São Paulo: Atlas, 2009, p. 627.

²⁶⁵ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 28ª ed., São Paulo: Atlas, 2012, p. 700.

²⁶⁶ Dados compilados até 31 de dezembro de 2018, pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação – Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. Fontes utilizadas: Legislação Informatizada da Câmara dos Deputados (Legin); Portal do Senado Federal; Portal da Legislação da Presidência da República; e Sistema de Informações Legislativas (Sileg).

Para que se possa dimensionar a importância das medidas provisórias nos últimos 30 anos, Sérgio Abranches destaca que “todas as políticas públicas importantes da Terceira República, a começar pelos planos econômicos destinados a controlar a inflação, foram implementados por meio de medidas provisórias”²⁶⁷.

São diversas as razões pelas quais este instrumento foi tão utilizado nesse período, destacando-se seu caráter de imediatismo, pois entram em vigor logo após sua edição, e por possuírem tramitação mais acelerada do que os projetos de lei ordinária²⁶⁸.

Originalmente, no artigo 62 da Constituição, que disciplinava a possibilidade de edição das medidas provisórias, não havia limitações quanto às matérias que poderiam ser legisladas por meio das medidas provisórias, especificando-se, apenas, que as referidas proposições perderiam a eficácia caso não fossem aprovadas pelo Congresso Nacional e convertidas em lei no prazo de 30 dias.

Diante do curto prazo para apreciação pelas Casas legislativas, tornou-se usual pelos Presidentes da República, a reedição de medidas provisórias como forma de prorrogar a vigência daquelas medidas que ainda não haviam sido analisadas pelo Congresso Nacional.

Com isso, na prática, o Presidente da República passou a editar e reeditar medidas provisórias com força de lei, prorrogando sua vigência indefinidamente e produzindo, portanto, todos os seus efeitos jurídicos, sem que as referidas proposições fossem analisadas pelo Congresso Nacional²⁶⁹.

Conforme é possível verificar no quadro 3, até o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Poder Executivo já havia encaminhado ao Congresso Nacional 638 medidas provisórias originárias e reeditado parte dessas medidas provisórias 5.461 vezes.

Nesse sentido, a reedição de medidas provisórias criou uma grave distorção no âmbito do processo legislativo, uma vez que os Presidentes da República do período passaram a utilizar a possibilidade de reedição de medidas provisórias como subterfúgio para prorrogar a vigência de seus atos normativos, sem a necessária análise por parte do Congresso Nacional.

Os excessos principalmente com a reedição de medidas provisórias só foram corrigidos com a reforma promovida a partir da Emenda Constitucional nº 32, de 2001²⁷⁰. Em síntese, a emenda em questão criou vedações materiais para a edição de medidas provisórias, impossibilitando, por exemplo, que essas proposições tratassem de direitos

²⁶⁷ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 99.

²⁶⁸ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 100.

²⁶⁹ FIGUEIREDO, Agelina Cheibud; LIMONGI Fernando, Instituições políticas e governabilidade..., op. cit., p. 164.

²⁷⁰ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. 20 anos da Constituição brasileira de 1988: a Constituição foi capaz de limitar o poder?, in MORAES, Alexandre de (coord.). Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil, op. cit., p. 127.

políticos, partidos políticos e direito eleitoral (art. 62, § 1º, inciso I, alínea a); direito penal, processual penal e processual civil (art. 62, § 1º, inciso I, alínea b); e de matérias reservadas a lei complementar (art. 62, inciso III).

Além disso, a Emenda Constitucional nº 32 de 2001 também alterou o regime de tramitação das medidas provisórias, com a ampliação do prazo de vigência para sessenta dias, prorrogável uma vez por igual período, perdendo a vigência após a prorrogação, caso não fosse analisada tempestivamente pelo Congresso Nacional (art. 62, § 3º).

Por fim, para combater os excessos e limitar a possibilidade de reedição de medidas provisórias, a Emenda Constitucional nº 32 de 2001, fixou, no artigo 62, parágrafo 10, a vedação à “reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo”.

Desde 2001, portanto, os Presidentes da República ficaram impedidos de reeditar medidas provisórias com idêntico conteúdo de outras que haviam perdido a eficácia naquela mesma sessão legislativa, evitando a prorrogação dessas proposições sem a devida análise pelo Congresso Nacional.

Superada a questão da reedição de medidas provisórias, convém que se analise o quadro 03, apenas quanto à edição de medidas provisórias originárias pelos Presidentes da República nos últimos 30 anos. Nesse período, foram editadas 1.486 medidas provisórias.

Em média, foram editadas aproximadamente 49 medidas provisórias originárias por ano, entre 1988 e 2018. Em números absolutos, o período presidencial em que houve a edição do maior número dessas proposições se deu durante o primeiro mandato do Presidente Lula – curiosamente, logo após a promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001, com 240 medidas provisórias.

A partir dos dados obtidos e pelo tempo de duração de cada um dos mandatos, é possível estabelecer um quadro comparativo entre as médias de edição de medidas provisórias por período presidencial:

Quadro 04 – Média de Medidas Provisórias por período presidencial.

Período	Dias de mandato	Número de MPs	Média de dias para edição de cada MP
Sarney	527 dias	125	4,2
Collor	1.020 dias	89	11,4
Itamar	733 dias	142	5,1
FHC	2.922 dias	364	8,0
Lula	2.922 dias	419	6,9
Dilma	1.958 dias	204	9,6
Temer	964 dias	143	6,7

Da análise dos dados relativos à média de dias para edição de medidas provisórias nos períodos presidenciais, é possível verificar que os governos de Fernando Collor (média de 1 MP a cada 11,4 dias) e Dilma Rousseff (1 MP a cada 9,6 dias) editaram medidas provisórias em ritmo menor do que todos os outros Presidentes.

Isso poderia ser explicado, por exemplo, pelo fato de que ambos os governos enfrentaram, guardadas suas peculiaridades, maiores dificuldades na interlocução junto ao Poder Legislativo e porque seus governos protagonizaram crises políticas de grande proporção, que culminaram, em ambos os casos, com processos de impeachment.

Também é possível notar que os períodos de transição política, notadamente os governos de José Sarney (1 MP a cada 4,2 dias), Itamar Franco (1 MP a cada 5,1 dias) e Michel Temer (1 MP a cada 6,7 dias), apresentaram as menores médias de dias para edição de medidas provisórias, indicando o ritmo acelerado com que esses Presidentes editaram tais proposições legislativas.

Por fim, se compilarmos os dados obtidos quanto à proposição de leis ordinárias, leis complementares e emendas constitucionais, com os dados obtidos relativos às medidas provisórias, é possível constatar que em todos os períodos presidenciais, sem exceção, o Poder Executivo ocupou e ocupa papel preponderante na condução da agenda legislativa.

Em outras palavras, é o Poder Executivo, por meio de proposição de leis e medidas provisórias quem tem pautado a atuação do Congresso Nacional, provocando o Parlamento a se manifestar quanto à agenda de Estado e de governo proposta pelos Presidentes da República em todos os períodos.

Nas palavras de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, “após a promulgação da Constituição de 1988, o Executivo é o principal legislador do país: domina o processo legislativo influenciando decisivamente seus resultados”²⁷¹.

Nesse sentido, os números do desempenho da função legislativa do Poder Executivo e seu protagonismo em detrimento das próprias proposições do Poder Legislativo, nos últimos 30 anos, refletem e se justificam na ampliação dos poderes presidenciais para proposição de leis e edição de medidas provisórias, conforme estipulado pela Assembleia Nacional Constituinte.

Em tese, os maiores instrumentos para condução da agenda legislativa pelo Presidente da República justificam-se na necessidade de conferir maior velocidade às decisões governamentais, e na implementação de reformas e de programas estratégicos para a condução da economia nacional²⁷².

²⁷¹ FIGUEIREDO, Argelina Cheibud; LIMONGI Fernando. Instituições políticas e governabilidade..., op. cit., p. 176.

²⁷² José Eduardo Faria explica que “condicionado assim por dois princípios conflitantes, o da legalidade (típico do Estado liberal-clássico), e o da eficiência das políticas públicas nos campos social e econômico (típico do Estado-Providência), o Estado contemporâneo, por meio de seu Poder Executivo, passa a agir

Seria uma espécie de antídoto, adotado na Constituição de 1988, para prevenir os vícios constatados na Constituição de 1946²⁷³ em que eram recorrentes os casos de paralisia decisória e de deturpação das propostas originais dos Presidentes da República, causados pela baixa capacidade presidencial de influenciar e controlar o processo legislativo.

Entretanto, o excesso de centralidade de competências na União e o protagonismo do Poder Executivo na agenda legislativa também geraram graves distorções ao longo dos últimos 30 anos, sendo um dos sintomas dessas distorções, a manobra utilizada, entre 1988 e 2001, para reedição irrestrita de medidas provisórias.

Em diversos períodos presidenciais, a atuação incisiva e por vezes agressiva dos governos na condução da agenda legislativa e na elaboração das leis, acabou subjugando o Congresso Nacional e colocando em xeque a sua própria autonomia.

Não foram raros os momentos, por exemplo, em que parlamentares de oposição denunciaram as manobras regimentais da maioria, e acusaram os governos de passarem o “rolo compressor” sobre o Parlamento²⁷⁴, dificultando que as discussões fossem feitas com a profundidade necessária, ou mesmo que emendas fossem inseridas nos projetos originários do Poder Executivo.

Além disso, também se deve dar destaque para o fato de que a Emenda Constitucional nº 32/2001 conferiu um rito de tramitação próprio para as medidas provisórias, estabelecendo que, depois de esgotado parte do prazo de tramitação, as MPs entram em regime de prioridade, “trancando” a pauta de deliberações na Câmara e no Senado. Na prática, a mudança constitucional possibilitou que as MPs, depois do decurso de parte do seu prazo de vigência, devem necessariamente ser votadas, sob pena de impedir que quaisquer outras proposições sejam deliberadas pelas Casas legislativas.

No dia-a-dia parlamentar, o excesso de medidas provisórias editadas pelos governos e o novo regime de tramitação adotado pela Emenda Constitucional 32, geraram um enorme engessamento do Poder Legislativo, impossibilitando, com frequência, que os parlamentares exercitassem sua autonomia, encontrando dificuldades, por exemplo, de definirem a ordem do dia de deliberações feitas nos plenários da Câmara e do Senado, conforme observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

de modo paradoxal gerando, em nome da estabilização monetária, do equilíbrio das finanças públicas, da retomada do crescimento e da abertura comercial e financeira, uma corrosiva inflação jurídica. Este tipo de inflação se traduz pelo crescimento desenfreado do número de normas, códigos e leis, (...).” in FÁRIA, José Eduardo. Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas. 1ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 09.

²⁷³ FIGUEIREDO, Agelina Cheibud; LIMONGI Fernando. Instituições políticas e governabilidade..., op. cit., p. 185.

²⁷⁴ Câmara Notícias, “Partidos da base comemoram coesão; oposição reclama de rolo compressor. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/193756-PARTIDOS-DABASE-COMEMORAM-COESAO-OPOSICAO-RECLAMA-DE-ROLO-COMPRESSOR.html>. Acesso em: 21 de nov. de 2018.

“Pode-se dizer que o Legislativo, enquanto poder de legislar, fenece. Seu papel, no campo que foi sua razão de ser, torna-se apagado, reduzido a um controle as vezes inviável pela consumação dos efeitos da Medida Provisória. (...) seus trabalhos legislativos ficam na dependência das Medidas Provisórias e no ritmo destas. Têm elas, com efeito, prazos obrigatórios de tramitação, sob pena de sobrestamento de outras ‘deliberações legislativas’. Isto significa uma prioridade para as Medidas provisórias em relação aos projetos de lei (...) de iniciativa parlamentar. E como as Medidas Provisórias são muitas, pouco resta para o exame destes projetos”²⁷⁵.

Sérgio Abranches destaca que a Emenda nº 32, que deu às medidas provisórias precedência sobre as demais proposições legislativas, ampliou os poderes presidenciais para controlar a agenda legislativa, podendo, por meio do trancamento de pauta, bloquear que iniciativas contrárias ao interesse do governo avançassem. Nesse sentido, Abranches destaca que “Fernando Henrique e Lula usaram, muitas vezes, as MPs para coibir a iniciativa legislativa dos parlamentares que podia gerar legislação adversa a seus projetos de governo”²⁷⁶.

Se é certo que a Constituição de 1988 visava conferir maior poder de controle do Executivo sobre a condução das proposições de seu interesse no Parlamento, também é verdade que o modelo adotado – na maior parte dos períodos presidenciais – exacerbou nos poderes conferidos ao Presidente na medida em que recorrentemente colocou o Parlamento em posição institucional inferior, ferido em sua autonomia política e prejudicado para o desempenho de suas prerrogativas, em especial aquelas que se referem à elaboração, modificação e aprovação das proposições legislativas.

Paradoxalmente, as novas e poderosas prerrogativas presidenciais, na elaboração e condução da agenda congressual, tornaram iminente a necessidade dos Presidentes da República em obterem efetivo apoio político no Parlamento, como forma de assegurar a tramitação de suas proposições e aprovação célere de suas medidas provisórias.

2.1.1.3. *Vetos presidenciais*

Juntamente com a possibilidade de proposição de leis e edição de medidas provisórias, os vetos presidenciais constituem um dos mais importantes instrumentos que possibilitam a atuação do Presidente da República no processo legislativo.

Nesse sentido, excetuadas as emendas constitucionais, projetos de resolução e projetos de decreto legislativo, a Constituição Federal confere ao Presidente da República as competências privativas para “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis” (art. 84, inciso IV), bem como “vetar projetos de lei, total ou parcialmente” (art. 84, inciso V), desde que devidamente justificado quanto à eventual inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público, no prazo de quinze dias úteis contados da data

²⁷⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O desequilíbrio entre os Poderes, op. cit., p. 71.

²⁷⁶ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 100.

do recebimento do projeto de lei pelo Poder Executivo²⁷⁷, nos termos do artigo 66, § 1º da Constituição.

Com base no levantamento de dados legislativos entre os anos de 1989 e 2018, é possível verificar que ao longo desse período, todos os Presidentes da República exerceram efetivamente essa prerrogativa constitucional, vetando total ou parcialmente, diversas proposições legislativas aprovadas pelo Congresso Nacional, conforme demonstrado abaixo:

Quadro 05 – Número de vetos presidenciais por ano e período presidencial²⁷⁸.

Ano/Governo	Vetos Totais	Vetos Parciais	Total
1989 – Sarney	32	30	62
1990 – Collor	25	27	52
1991 – Collor	27	29	56
1992 – Collor	17	36	53
1993 – Itamar	24	36	60
1994 – Itamar	18	19	37
1995 – FHC	36	25	61
1996 – FHC	17	19	36
1997 – FHC	05	22	27
1998 – FHC	05	23	28
1999 – FHC	04	12	16
2000 – FHC	08	36	44
2001 – FHC	15	37	52
2002 – FHC	13	25	38
2003 – Lula	12	32	44
2004 – Lula	05	30	35
2005 – Lula	09	28	37
2006 – Lula	09	25	34
2007 – Lula	08	33	41
2008 – Lula	15	39	54
2009 – Lula	19	50	69

²⁷⁷ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, op. cit., p. 688.

²⁷⁸ Os dados entre 1989 e 2013 foram obtidos a partir da pesquisa de Paulo Massi Dallari, in DALLARI, Paulo Massi, op. cit., p. 90. Os dados entre 2013 e 2018, foram obtidos a partir de consulta ao Portal do Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos>.

2010 – Lula	14	29	43
2011 – Dilma	09	28	37
2012 – Dilma	09	44	53
2013 – Dilma	19	40	59
2014 – Dilma	10	26	36
2015 – Dilma	19	45	64
2016 – Dilma	00	16	16
2016 – Temer	03	33	36
2017 – Temer	07	43	50
2018 – Temer	03	39	42
Total	416	956	1.372

Entre os anos de 1989 e 2018, os Presidentes da República vetaram, total ou parcialmente, 1.372 proposições legislativas, com uma média de 45 vetos por ano de mandato.

Considerando que, neste mesmo período, o Congresso Nacional aprovou e encaminhou ao Poder Executivo, cerca de 12.715 proposições²⁷⁹, o número de vetos corresponde a cerca de 10,8% do total de proposições legislativas encaminhadas para apreciação do Presidente da República.

A Constituição Federal também conferiu ao Congresso Nacional o poder de dar a decisão final a respeito dos vetos presidenciais²⁸⁰, conforme o parágrafo 4º do artigo 66, que estabelece que a análise de vetos deverá ser feita em sessão conjunta do Congresso Nacional, no prazo de trinta dias. Nesse sentido, para que haja a derrubada do veto presidencial é necessária a maioria absoluta dos Deputados e dos Senadores – que votam separadamente, durante a mesma sessão plenária²⁸¹.

Dada a relevância da análise dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional – enquanto um dos mais importantes mecanismos do controle do Poder Executivo pelo Legislativo – a Constituição estabeleceu, no artigo 66, § 6º, que, esgotado o prazo de

²⁷⁹ Sendo 106 leis complementares, 6.110 leis ordinárias, 02 leis delegadas e 6.497 medidas provisórias. Não foram consideradas para este cálculo, as 99 emendas constitucionais, os 11420 decretos legislativos e as Resoluções da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

²⁸⁰ Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “no processo de formação da lei ordinária, no Brasil, a vontade principal é a do Congresso, na qual se integra, pela sanção, a vontade secundária do Presidente. Tanto é esta secundária que pode ser dispensada, pela aprovação do projeto por maioria qualificada”, in FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 251.

²⁸¹ Houve uma modificação no âmbito da apreciação dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 76/2013, que retirou do artigo 66, § 4º, a exigência de votação secreta para a derrubada dos vetos.

30 dias para análise congressional, o veto presidencial deveria ser incluído na ordem do dia da sessão seguinte, “sobrestadas as demais proposições, até sua votação final”²⁸².

Entretanto, a partir da análise dos 30 anos desde a promulgação da nova Constituição, verifica-se que até julho de 2013, o Congresso Nacional não exercia sua prerrogativa constitucional de rever os vetos presidenciais, pois “a maior parte dos vetos não eram submetidos à votação”²⁸³.

Nesse sentido, Paulo Dallari explica que para burlar o artigo 66, § 6º da Constituição, utilizava-se o artigo 104 do Regimento Interno do Congresso Nacional, por meio do qual entendia-se “que a contagem do prazo constitucional se dava ‘a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria’. Consequentemente, se uma sessão conjunta do Congresso Nacional para apreciação dos vetos não fosse realizada, o prazo não se iniciaria e a apreciação dos vetos poderia ser postergada indefinidamente”²⁸⁴.

Ainda segundo Paulo Dallari, 1.103 proposições foram vetadas entre os anos de 1988 e 2014, entretanto, apenas 8 desses vetos foram posteriormente rejeitados pelo Congresso Nacional²⁸⁵: dois vetos parciais e um veto total no 1º mandato, e um veto parcial e um veto total no 2º mandato de Fernando Henrique Cardoso; 2 vetos totais no 1º mandato de Luiz Inácio Lula da Silva; e um veto parcial no 1º mandato de Dilma Rousseff²⁸⁶.

Foi justamente o veto parcial derrubado no 1º mandato de Dilma Rousseff, o Veto nº 38 de 2012, que abriu a possibilidade de revisão da forma como os vetos presidenciais vinham sendo tratados – ou, na verdade, não vinham sendo tratados – pelo Congresso Nacional.

Naquela ocasião, discutia-se a derrubada do veto parcial ao Projeto de Lei nº 2565/2011²⁸⁷, que tratava dos critérios para distribuição dos royalties do petróleo. Entretanto, diante do impasse a respeito do tema, com especial descontentamento advindo das bancadas dos Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, coube ao Deputado Federal Alessandro Molon (PT/RJ) impetrar perante o Supremo Tribunal Federal o Mandado de Segurança nº 31.816/DF, relatado pelo Ministro Luiz Fux, para questionar a legalidade na decisão da Mesa do Congresso Nacional em aprovar a urgência para apreciação do Veto nº 32/2012, em detrimento de todos os demais vetos pendentes.

O impetrante alegava que o Congresso Nacional não poderia apreciar, com preferência, o veto nº 32/2012, antes de analisar todos os vetos cronologicamente mais antigos, que haviam sido encaminhados ao Congresso Nacional, mas jamais aprecia-

²⁸² Importante destacar que o artigo 66, § 6º foi alterado por meio da Emenda Constitucional nº 32/2001. Isso porque, originalmente, a redação deste parágrafo previa que os vetos teriam prioridade sobre todos os demais itens, com exceção das medidas provisórias.

²⁸³ DALLARI, Paulo Massi, op. cit., p. 94.

²⁸⁴ DALLARI, Paulo Massi, op. cit., pp. 94-95.

²⁸⁵ DALLARI, Paulo Massi, op. cit., pp. 93.

²⁸⁶ De acordo com a pesquisa, não foram registradas derrubadas de vetos presidenciais nas gestões de Fernando Collor e no 2º mandato de Luiz Inácio Lula da Silva.

²⁸⁷ Convertido na Lei nº 12.734/2012.

dos. Informava ainda quanto à existência de mais de 3.000 vetos pendentes de apreciação perante o Congresso²⁸⁸.

Em que pese o Relator, Ministro Luiz Fux, ter reconhecido a “crônica omissão constitucional” do Congresso Nacional quanto à análise dos vetos, ele foi voto vencido no Pleno do STF²⁸⁹, restando a decisão da maioria no sentido de que não caberia ao STF definir a ordem de apreciação dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional²⁹⁰.

O episódio ocorrido ainda no primeiro mandato de Dilma Rousseff é considerado um ponto de inflexão na análise dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional. Isso porque, a partir dessa decisão, foi editada a Resolução nº 1, de 11 de julho de 2013, que passou a considerar o prazo de trinta dias para apreciação dos vetos, contado a partir da data de recebimento da mensagem presidencial com as razões de veto. Desde então, “os vetos passaram a ser votados pelos parlamentares no prazo constitucional”²⁹¹.

Entre julho de 2013 e dezembro de 2018, o Congresso Nacional analisou, dentro do prazo constitucional, 267 vetos presidenciais, sendo possível, a partir disso, quantificar o número de vetos mantidos e rejeitados nesse mesmo período:

Quadro 06 – Número de vetos presidenciais mantidos e rejeitados, por ano e período presidencial²⁹².

Ano/Governo	Vetos mantidos	Vetos rejeitados	Vetos rejeitados parcialmente
2013 – Dilma	36	00	00
2014 – Dilma	35	00	01
2015 – Dilma	57	02	04
2016 – Dilma	16	00	00
2016 – Temer	31	01	03
2017 – Temer	41	06	02
2018 – Temer	27	03	02
Total	243	12	12

²⁸⁸ Segundo Paulo Dallari, 3.000 seria o número de dispositivos (artigos, incisos, parágrafos e alíneas) vetados pelos Presidentes ao longo do tempo, e não o número de lei vetadas parcial ou totalmente ao longo do tempo, in DALLARI, Paulo Massi, op. cit., p. 96.

²⁸⁹ No âmbito do MS nº 31.816/DF, o Ministro Luiz Fux concedeu a liminar para suspender a apreciação do veto ao Projeto de Lei nº 2565/2011. Entretanto, no julgamento do Agravo Regimental, a liminar foi revogada, por 6 votos a 4.

²⁹⁰ Depois da revogação da medida liminar, o Congresso Nacional decidiu pela rejeição do veto Parcial nº 32/2012, confirmando a entrada em vigor de todos os dispositivos que haviam sido aprovados anteriormente pelo Poder Legislativo.

²⁹¹ DALLARI, Paulo Massi, op. cit., p. 97.

²⁹² Os vetos considerados prejudicados, não foram considerados para a montagem da tabela. Dados do portal do Congresso Nacional, disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos>.

Os números indicam que, após a Resolução nº 1/2013 e a tempestiva apreciação dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional, os Presidentes da República ficaram um pouco mais suscetíveis a terem suas decisões revistas pelo Legislativo. Entretanto, a sequência histórica indica que é maior a probabilidade de que o Congresso Nacional mantenha os vetos presidenciais, até mesmo pela dificuldade em se atingir o quórum de maioria absoluta para sua eventual rejeição de veto.

Tomando como parâmetro apenas os anos entre 2014 e 2018, é possível concluir que, dos 344 vetos totais e parciais assinados pelos Presidentes Dilma Rousseff e Michel Temer nesse período, apenas 24, ou cerca de 7% dos vetos presidenciais foram rejeitados pelo Congresso, total ou parcialmente. Ainda assim, o número de vetos derrubados em quatro anos, foi três vezes maior do que o número de vetos revistos pelo Congresso ao longo dos 26 anos anteriores.

É curioso notar, entretanto, que embora o espaço amostral seja relativamente pequeno, a decisão presidencial pelo veto e a posterior decisão congressual quanto a sua manutenção ou rejeição não parecem tão sensivelmente suscetíveis ou influenciáveis pela conjuntura política e eventuais crises no relacionamento entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Tal conclusão se baseia no fato de que nos meses que antecederam o impeachment, no ano de 2016, todos os vetos presidenciais interpostos pela Presidente Dilma Rousseff foram posteriormente mantidos pelo Congresso Nacional. Essa observação parece coerente quando se analisa o fato de que, mesmo tendo sofrido impeachment, o então Presidente Collor também não enfrentou dificuldades no Congresso ao vetar dispositivos legais, uma vez que o Parlamento, naquela época, sequer analisava os vetos com a recorrência devida.

Nesse sentido, ao menos até o período presidencial mais recente, que nos serve como de base amostral, não se pode estabelecer relações diretas entre o maior ou menor apoio congressual do Presidente da República, e a maior ou menor taxa de eficiência na manutenção dos vetos presidenciais.

Em síntese, até o atual momento, é possível dizer que a análise dos vetos presidenciais segue lógica própria dentro do Congresso Nacional, só havendo mobilização pela sua rejeição, total ou parcial, quando se tratam de assuntos de interesse de bancadas regionais ou bancadas temáticas²⁹³, cujo poder de articulação é forte e organizado o suficiente para conduzir e influenciar o processo de votação do veto presidencial. Excluindo-se temas sensíveis a determinados grupos de interesse dentro do Congresso, a tendência natural é sempre pela manutenção do veto.

Voltando à questão da flagrante omissão do Poder Legislativo na apreciação dos vetos presidenciais até 2013, é possível concluir, em primeiro lugar, que sempre houve

²⁹³ Entende-se por bancadas regionais as bancadas distribuídas pelas unidades da federação e regiões do país, e por bancadas temáticas, aquelas cuja organização baseia-se em pautas e interesses específicos, como questões relativas à agropecuária, segurança pública, e micro e pequenas empresas, por exemplo.

baixa disposição congressional em exercer a plenitude de suas prerrogativas, abstendo-se, nesse caso, de dar a palavra final quanto à apreciação das leis.

Além disso, tal omissão reitera a conclusão apresentada no item anterior, quanto ao protagonismo e preponderância do Poder Executivo na condução da agenda legislativa. Ou seja, ainda que dotado de mecanismos para exercer seu papel constitucional no que se refere à apreciação dos vetos, o Congresso Nacional, entre 1989 e 2013, omitindo-se, deu ao Presidente da República um poder adicional: o de decidir, guardadas as raríssimas exceções, de forma absoluta e definitiva sobre as proposições legislativas.

Nesse sentido, a ausência do Congresso Nacional na deliberação dos vetos, por quase 25 anos, reflete em parte, o sistema de governo moldado após 1988, no qual, além de muito poderoso, por arbítrio da Assembleia Nacional Constituinte, os Presidentes da República foram bem-sucedidos no propósito de controlar e conduzir a agenda legislativa, requerendo, para tanto, amplo e necessário apoio político das forças que integram o Parlamento.

2.1.2. O Poder Legislativo pós-1988

Como se vê a partir dos dados empíricos relativos ao Poder Executivo, não restam maiores dúvidas quanto ao acentuado desequilíbrio de forças na relação entre o Presidente da República e o Poder Legislativo. Isso porque, ao conferir total controle do orçamento, múltiplas competências privativas e amplo poder de agenda ao presidente, reduziram-se, significativamente, as possibilidades de interferência e influência direta do Parlamento no processo de tomada de decisões governamentais²⁹⁴.

Paralelamente ao aumento de poderes do Presidente para conduzir sua agenda, a Constituição também devolveu ao Congresso Nacional diversos instrumentos de fiscalização e controle, que haviam sido perdidos durante a ditadura militar, como forma de reativar o sistema de freios e contrapesos na relação entre os Poderes.

Nesse sentido, foi decisão do legislador constituinte dotar o Parlamento de meios e formas para, se não influenciar as decisões governamentais e conduzir o processo legislativo, ao menos exercer seu “poder de veto”²⁹⁵ à atuação do Executivo, de caráter eminentemente reativo às decisões e proposições do governo.

São alguns elementos desse sistema de freios e contrapesos, os instrumentos regimentais para obstrução do processo legislativo, a possibilidade de convocação de Ministros, a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito, o julgamento das contas anuais do governo e a possibilidade de responsabilização e deposição do Presidente, em situações excepcionais.

²⁹⁴ Na avaliação de Fabiano Santos, o aumento das prerrogativas presidenciais para a condução da agenda congressional, “retira do Legislativo a capacidade de contribuir de forma efetiva para a montagem e solução da agenda política brasileira”, in SANTOS, Fabiano, *O poder legislativo...*, op. cit., p. 83.

²⁹⁵ NOBRE, Marcos, op. cit., pp. 16-17.

Entretanto, para Ferreira Filho, na prática política dos anos que sucederam a promulgação da Constituição, em determinados momentos da vida política nacional foi possível verificar que, como consequência direta da “exacerbação do presidencialismo, com a proeminência acentuada do Presidente da República”²⁹⁶, houve o “fenecimento do Legislativo, cujo papel empalidece”, a partir da formação e manutenção de amplas bases de sustentação política dos governos dentro do Parlamento.

Para Fabiano Santos, de fato, “O Executivo, após expansão de sua capacidade decisória durante o domínio militar, não teve suas prerrogativas suficientemente reduzidas”. Na avaliação do autor, os instrumentos à disposição da Presidência da República, além de não existirem no modelo constitucional de 1946, “comprometem sobremaneira a capacidade do Congresso em servir de contrapeso às iniciativas do governo”²⁹⁷.

Na mesma linha, José Celso de Mello Filho faz duras ressalvas à exacerbação do Presidente, em detrimento das prerrogativas que seriam, com base no princípio da separação de poderes, do Legislativo:

“A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte do Chefe do Poder Executivo da União (...) põe em evidência um anômalo quadro de disfunção dos poderes governamentais, de que deriva, em desfavor do Congresso Nacional, o comprometimento do seu relevantíssimo poder de agenda, por acarretar a perda da capacidade de o Parlamento condicionar e influir, mediante regular atividade legislativa, na definição e no estabelecimento de políticas públicas.”²⁹⁸

Angelina Figueiredo e Fernando Limongi também observaram, em estudos sobre o desempenho do Executivo e Legislativo, que além de aumentar o índice de sucesso do Presidente em impor sua agenda governamental, a centralização de poderes no Executivo também teve, como consequência, a limitação da “influência autônoma do Congresso que fica restrita a áreas específicas de políticas públicas”.

Contudo, na avaliação destes autores, trata-se de uma “delegação condicional de poder ao presidente pelo Legislativo”^{299,300}, que não seria uma anomalia do arranjo

²⁹⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O desequilíbrio entre os Poderes..., op. cit., pp. 69-71.

²⁹⁷ SANTOS, Fabiano, O poder legislativo..., op. cit., p. 32.

²⁹⁸ MELLO FILHO, José Celso de. O Supremo Tribunal Federal e a defesa das liberdades públicas sob a Constituição de 1988: alguns tópicos relevantes, in MORAES, Alexandre de (coord.). Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil, op. cit., pp. 532-533.

²⁹⁹ FIGUEIREDO, Angelina Cheibud; LIMONGI Fernando, Instituições políticas e governabilidade..., op. cit., p. 149-150.

³⁰⁰ Angelina Figueiredo e Fernando Limongi, na análise sobre a relação entre Legislativo e Executivo, publicada em 2007, buscam a rebater a tese de que essa hipertrofia do Executivo indicaria a fraqueza do Legislativo ou a perda de sua credibilidade. Na visão dos autores, trata-se de um pacto político, entre os Poderes, que propositalmente viabilizou a delegação de poderes legislativos ao Executivo, como forma de sanar parte dos vícios institucionais que se verificou na experiência presidencialista inaugurada com a Constituição de 1946, in FIGUEIREDO, Angelina Cheibud; LIMONGI Fernando. Instituições políticas e governabilidade..., op. cit., pp. 149-150.

institucional brasileiro, por ter sido construída de maneira intencional e devidamente acordada entre os Poderes quando da elaboração da Constituição de 1988.

Nesse sentido, guardadas as distinções de juízo de valor feitas pelos diversos autores a respeito dos efeitos práticos vislumbrados a partir do fortalecimento do presidente e da pactuação política de bases de apoio no Legislativo, é possível concluir que, não raras as vezes, o Legislativo absteve-se de exercer seu papel institucional na fiscalização e controle do Poder Executivo, apenas exercendo o referido poder de veto nos momentos de conturbada conjuntura, provocadas no contexto de crises político-partidárias, entre o Presidente da República e suas respectivas bases de sustentação parlamentar, conforme se detalhará mais diante.

Neste momento, convém que se analise o desempenho do Poder Legislativo pós-1988, a partir da verificação de alguns instrumentos de fiscalização e controle de que o Parlamento dispõe, quais sejam: a convocação de Ministros de Estado perante o Congresso Nacional; o julgamento das contas anuais do Presidente da República; a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito; a aprovação pelo Senado Federal, das indicações de autoridades federais; e o processamento e responsabilização do Presidente da República.

2.1.2.1. Convocação de Ministros de Estado

Como adiantado anteriormente, na análise do texto da Constituição de 1988, foi atribuída à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e a qualquer de suas Comissões a competência para convocar Ministros de Estado e outras autoridades diretamente subordinadas à Presidência da República, para prestarem informações, pessoalmente, perante o Congresso.

Com base nas informações disponíveis pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, não foi possível quantificar o número de requerimentos de convocação submetidos à apreciação do Congresso Nacional e tampouco o número de vezes em que Ministros de Estado e demais autoridades do Poder Executivo foram convocados para prestar esclarecimentos.

Na análise que Sérgio Abranches faz dos trinta anos do presidencialismo após 1988, há diversos registros sobre momentos de desentendimento entre os Presidentes e o Parlamento, ou de esgarçamento das bases de apoio congressional, fazendo com que, como um dos efeitos de tais crises políticas, os governos fossem surpreendidos com a aprovação de convocação de seus ministros³⁰¹.

³⁰¹ Sérgio Abranches traz diversos relatos sobre as crises políticas enfrentadas pelos governos após 1988, e registra, por exemplo, em passagem sobre o ano de 2012, que o governo Dilma enfrentava sério embate com sua própria base de sustentação política na Câmara dos Deputados, fazendo com que diversos pedidos de convocação de seus Ministros tenham sido aprovados, in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 278.

Nesse sentido, o binômio entre crise político-parlamentar e a consequente convocação de Ministros perante o Congresso, não foi exclusividade de nenhum governo, tendo sido verificado em todos os períodos presidenciais entre 1988 e 2018.

Por sua vez, nos momentos de estabilidade política e de fluidez na relação entre o governo e o Congresso Nacional, tem sido usual, nos últimos trinta anos, que pedidos de convocação de autoridades sejam apresentados por parlamentares de oposição, e que tais requerimentos sejam rejeitados nas comissões parlamentares ou transformados em convite, retirando, portanto, a obrigatoriedade da presença do Ministro ou da autoridade federal para prestar as informações.

Em linhas gerais, a convocação de Ministros é um dos mecanismos assegurados pela Constituição para garantir a intersecção e controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo³⁰², como tal, deveria ser utilizado com responsabilidade pelo Parlamento e recebido com serenidade pelos governos, afinal, é dever de todos os servidores públicos prestar contas sempre que necessário, cabendo aos demais poderes o efetivo exercício do monitoramento, acompanhamento e fiscalização de seus atos.

Entretanto, a prática dos períodos presidenciais nos últimos trinta anos registra que “todos os governos da Terceira República buscaram evitar convocações de ministros para prestar esclarecimentos a comissões parlamentares”³⁰³. Por essa razão, inclusive, reforçou-se, ao longo de todos os governos, a preocupação em formar e manter uma ampla e sólida base de sustentação de apoio parlamentar, como forma de blindar as autoridades governamentais e evitar tais convocações.

Não se pode dizer, portanto, que o instrumento da convocação de Ministros e autoridades foi utilizado da forma mais adequada, conforme estipula a Constituição. A sua utilização apenas nos momentos de crise política e de desentendimento entre o governo e sua base de apoio parlamentar indica que esse instrumento de fiscalização e controle foi distorcido e utilizado como um dos sintomas das dificuldades de transação política dos governos na condução da agenda congressional.

2.1.2.2. *Julgamento das contas anuais do Presidente da República*

Cabe ainda ao Congresso Nacional, nos termos do artigo 49, inciso IV, da Constituição de 1988, julgar as contas do Presidente da República, que devem ser prestadas pelo governo anualmente até 60 dias após o início da sessão legislativa³⁰⁴.

Tendo como suporte a análise técnica e o parecer encaminhado pelo Tribunal de Contas da União³⁰⁵, cabe à Comissão Mista de Orçamento (CMO), e, posteriormente,

³⁰² AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O Poder legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos parlamentos na democracia contemporânea. Revista de Informação Legislativa, v. 42, n. 168, out./dez. 2005, p. 12.

³⁰³ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 279.

³⁰⁴ Artigo 84, inciso XXIV, da Constituição Federal de 1988.

³⁰⁵ Artigo 71, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

à Câmara e ao Senado, julgar as contas prestadas pelo Presidente da República, decidindo pela sua aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição.

Em que pese se tratar de um instrumento fundamental, de controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, o que se verificou, ao longo dos 30 anos após a promulgação da nova Constituição, é que o julgamento das contas presidenciais foi absolutamente negligenciado pelo Congresso Nacional, atrasando ou simplesmente se omitindo no desempenho de seu papel institucional.

Para exemplificar a morosidade com que o Congresso Nacional tem analisado as contas presidenciais, segue o quadro abaixo com um resumo sobre a análise das contas presidenciais no período entre 1988 e 2018:

Quadro 07 – Situação do julgamento das contas presidenciais pelo Congresso Nacional³⁰⁶.

Ano/Governo	Parecer do TCU	Apreciação na CMO	Apreciação na Câmara dos Deputados	Apreciação no Senado Federal
1988 – Sarney	Pela aprovação	30/05/1990	17/04/1991	02/05/1991
1989 – Sarney	Pela aprovação	07/08/1991	12/03/1992	09/04/1992
1990 – Collor	–	Aguardando deliberação desde 24/06/1991	–	–
1991 – Collor	–	Aguardando deliberação desde 01/07/1992	–	–
1992 – Collor	Pela aprovação	19/12/1996	Aguardando deliberação desde 13/03/1997	–
1992 – Itamar	Pela aprovação	19/12/1996	06/08/2015	05/03/1997
1993 – Itamar	Pela aprovação	19/12/1996	18/12/2002	19/12/2002
1994 – Itamar	Pela aprovação com ressalvas	16/08/1996	04/12/1996	11/09/1996
1995 – FHC	Pela aprovação com ressalvas	–	18/12/2002	19/12/2002
1996 – FHC	Pela aprovação	10/11/1998	18/12/2002	19/12/2002
1997 – FHC	Pela aprovação	28/06/2000	18/12/2002	19/12/2002
1998 – FHC	Pela aprovação com ressalvas	–	18/12/2002	19/12/2002

³⁰⁶ Informações disponíveis em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/contas-da-presidencia>. Não foi possível localizar o parecer do TCU referente às contas de 1990 e 1991. As contas de 1992, dos Presidentes Fernando Collor e Itamar Franco estavam sendo julgadas conjuntamente, mas por decisão da CMO, foram separadas. As contas de 1995, 1998, 2000 e 2001 não foram julgadas pela CMO, em virtude de requerimento de urgência. As contas de 2009 a 2013, embora tenham sido aprovadas na CMO, aguardam despacho da Mesa do Congresso Nacional para continuarem tramitando.

1999 – FHC	Pela aprovação	10/12/2000	18/12/2002	19/12/2002
2000 – FHC	Pela aprovação com ressalvas	–	18/12/2002	19/12/2002
2001 – FHC	Pela aprovação com ressalvas	–	18/12/2002	19/12/2002
2002 – FHC	Pela aprovação com ressalvas	23/11/2010	06/08/2015	Aguardando deliberação desde 22/02/2017
2003 – Lula	Pela aprovação com ressalvas	21/11/2006	–	Aguardando deliberação desde 04/05/2007
2004 – Lula	Pela aprovação com ressalvas	20/08/2008	–	Aguardando deliberação desde 25/02/2009
2005 – Lula	Pela aprovação com ressalvas	23/11/2010	–	Aguardando deliberação desde 11/04/2011
2006 – Lula	Pela aprovação com ressalvas	20/08/2008	06/08/2015	Aguardando deliberação desde 22/02/2017
2007 – Lula	Pela aprovação com ressalvas	05/07/2011	–	Aguardando deliberação desde 01/09/2011
2008 – Lula	Pela aprovação com ressalvas	23/11/2010	06/08/2015	Aguardando deliberação desde 22/02/2017
2009 – Lula	Pela aprovação com ressalvas	07/10/2015	Aguardando despacho da mesa do Congresso Nacional.	
2010 – Lula	Pela aprovação com ressalvas	07/10/2015	Aguardando despacho da mesa do Congresso Nacional.	
2011 – Dilma	Pela aprovação com ressalvas	14/10/2015	Aguardando despacho da mesa do Congresso Nacional.	
2012 – Dilma	Pela aprovação com ressalvas	07/10/2015	Aguardando despacho da mesa do Congresso Nacional.	
2013 – Dilma	Pela aprovação com ressalvas	10/11/2015	Aguardando despacho da mesa do Congresso Nacional.	
2014 – Dilma	Pela rejeição	Aguardando deliberação desde 04/11/2015	–	–
2015 – Dilma	Pela rejeição	Aguardando deliberação desde 03/11/2016	–	–
2016 – Dilma/ Temer	Pela aprovação com ressalvas	Aguardando deliberação desde 12/07/2017	–	–
2017 – Temer	Pela aprovação com ressalvas	Aguardando deliberação desde 26/06/2018	–	–
2018 – Temer	Não apreciado	–	–	–

A partir da análise do julgamento das contas presidenciais, entre 1988 e 2018, é possível verificar que o Tribunal de Contas da União desempenha adequadamente sua função, opinando tempestivamente sobre as contas presidenciais. Por outro lado, é flagrante a negligência do Congresso Nacional em desempenhar seu papel de julgar as contas do Presidente da República.

Quando comparado aos demais governos, somente no período presidencial de José Sarney as contas foram devidamente julgadas e de forma tempestiva.

Atualmente, ainda se encontram pendentes de julgamento, três contas presidenciais de Fernando Collor (1990, 1991 e 1992) e todas as contas presidenciais desde o exercício financeiro de 2002, passando pelos governos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso, Lula, Dilma Rousseff e Michel Temer.

É possível verificar, entretanto, dois esforços concentrados, nos anos de 2002 e 2015, para agilizar o processo de julgamento de contas atrasadas pelo Congresso Nacional.

Em 2002, nas semanas finais do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal finalizaram o julgamento das contas de 1993, ainda do Presidente Itamar Franco, e todas as contas presidenciais do governo Fernando Henrique Cardoso, referentes aos exercícios de 1995 a 2001³⁰⁷.

O segundo esforço concentrado pode ser verificado em 2015, quando especificamente a Câmara dos Deputados decidiu agilizar a análise das contas presidenciais, concluindo o julgamento das contas de 1992, do Presidente Itamar Franco, e dando prosseguimento ao julgamento das contas referentes a 2002, de Fernando Henrique Cardoso, e 2006 e 2008, de Lula, que ainda estão pendentes de julgamento pelo Senado Federal.

O esforço concentrado da Câmara dos Deputados em 2015 foi noticiado amplamente pela a imprensa³⁰⁸, e justificava-se pelo fato de que havia interesse, de parte dos parlamentares em analisar as contas presidenciais de 2014, da Presidente Dilma Rousseff, cujo parecer do TCU, de forma inédita, havia sido pela rejeição. O interesse em agilizar a análise de contas, seria, portanto, um dos desdobramentos da crise política pela qual passava o governo Dilma Rousseff.

Depois do julgamento das contas presidenciais dos Presidentes Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Lula, em 06 de agosto de 2015, pela Câmara dos De-

³⁰⁷ Como o governo Fernando Henrique Cardoso ainda estava no último ano do mandato, não havia prestação de contas referente a 2002, impossibilitando a sua análise e julgamento.

³⁰⁸ Jornal O Estado de São Paulo, “Câmara aprova contas de ex-presidentes”, disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,camara-conclui-aprovacao-de-contas-de-itamar-fhc-e-lula-,1739371>. O jornal informava ainda, que “Deputados votam análises pendentes de Itamar, FHC e Lula, abrindo caminho para avaliação dos dados de 2014, no governo Dilma”.

putados, o único avanço se deu na Comissão Mista de Orçamento que concluiu, ainda em 2015, a apreciação das contas de 2009 a 2013, dos governos Lula e Dilma Rousseff. Tais contas, entretanto, também continuam pendentes de apreciação pelo Congresso Nacional³⁰⁹.

Da análise dos dados obtidos a partir do julgamento das contas presidenciais pelo Congresso Nacional é possível concluir que, em que pese sua relevância política e institucional, trata-se de outro instrumento de controle muito negligenciado pelo Poder Legislativo. Além disso, quando utilizado na forma como se deu no ano de 2015, servira tão somente para o agravamento do embate entre os Poderes Executivo e Legislativo, no bojo de uma crise política e institucional de grandes proporções.

Pelo simples fato de que eventual rejeição das contas presidenciais pode configurar crime de responsabilidade, ensejando o impeachment do Presidente da República, é possível vislumbrar a magnitude e o potencial lesivo que o referido instrumento de controle desempenha na relação de forças entre os Poderes.

Entretanto, seja pela completa omissão congressual em analisar tempestivamente as contas, quanto pela sua utilização, de forma por vezes irresponsável, em momentos delicados de crise, não há como não expressar todas ressalvas quanto às deficiências práticas que têm impossibilitado e inviabilizado o adequado – e necessário – funcionamento desse mecanismo de controle.

2.1.2.3. *Criação de Comissões Parlamentares de Inquérito*

A Constituição de 1988 replicou no artigo 58, parágrafo 3º, o instrumento das Comissões Parlamentares de Inquérito, que surgem no ordenamento constitucional brasileiro a partir da Constituição de 1934³¹⁰.

Trata-se de mais um mecanismo de fiscalização e controle do Poder Legislativo, por meio do qual são conferidos à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal,

³⁰⁹ Após o julgamento de contas no plenário da Câmara dos Deputados, em 06 de agosto de 2015, a Presidente da CMO, Senadora Rose de Freitas, ingressou com o Mandado de Segurança nº 33729/DF, requerendo ao Supremo Tribunal Federal que anulasse as votações, por considerar a Câmara dos Deputados não poderia julgar as contas separadamente, e que a referida deliberação deveria ser feita em sessão conjunta do Congresso Nacional. O relator do MS, Ministro Luís Roberto Barroso, negou a liminar requerida pela Senadora, por considerar que desde a promulgação da Constituição de 1988, todas as contas presidenciais vinham sendo julgadas separadamente, pela Câmara e pelo Senado. Contudo, o Ministro Barroso antecipando-se ao julgamento de mérito, reconheceu que o correto seria a apreciação das contas em sessão conjunta, determinando que, a partir de então, todas as contas presidenciais sejam julgadas conjuntamente, em sessão do Congresso Nacional. O mérito do Mandado de Segurança ainda está pendente de análise pelo Supremo Tribunal Federal, in STF, MS nº 33729/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, d.j.e. 04/12/2016.

³¹⁰ Artigo 36 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.

em conjunto ou separadamente, desde que requeridas por um terço dos membros, “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, “para apuração de fatos determinados e por prazo certo”. Uma de suas principais consequências é a possibilidade de encaminhamento de seu relatório final ao Ministério Público, para eventual responsabilização civil e criminal daqueles que venham a ser indiciados pela CPI.

Admitindo-se a realização de diligências e produção de todos os meios de prova legalmente aceitos, as CPIs possuem, no ordenamento constitucional, amplas condições para desempenhar suas funções de investigação, fiscalização e apuração de quaisquer fatos relacionados à administração pública³¹¹. Nesse sentido, as Comissões Parlamentares de Inquérito “em muito ajudam a tornar efetiva a função de controle político do Poder Legislativo pátrio”³¹².

Na avaliação de José Levi Mello do Amaral Júnior, “a experiência brasileira em comissões parlamentares de inquérito registra saldo positivo”, citando como exemplos os casos emblemáticos das CPIs que investigaram Paulo César Farias³¹³ e os Anões do Orçamento³¹⁴.

Ao longo desses 30 anos de experiência da Constituição de 1988, o instrumento das CPIs foi largamente utilizado para a investigação parlamentar de escândalos de corrupção deflagrados no período e também para investigar determinados temas e políticas públicas³¹⁵ que demandavam especial atenção do Congresso Nacional.

Para medir o desempenho e o padrão de atuação das CPIs, convém que se analise a quantidade de vezes que esse instrumento foi utilizado durante a Nova República e os eventuais resultados que tais investigações produziram no que se refere ao controle do Poder Executivo.

Em síntese, conforme o quadro abaixo, entre 1989 a 2018, foram criadas e conduzidas 148 Comissões Parlamentares de Inquérito pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, separadas ou conjuntamente.

³¹¹ Conforme balizas fixadas no âmbito do Habeas Corpus nº 71.039-5/RJ, relatado, no Supremo tribunal Federal, pelo Ministro Paulo Brossard, em 07 de abril de 1994.

³¹² AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *O Poder legislativo na democracia contemporânea...*, op. cit., p. 12.

³¹³ Paulo César Farias foi operador financeiro da campanha presidencial de Fernando Collor, em 1989, e, posteriormente, envolveu-se em escândalos que culminaram com o impeachment do Presidente Collor, em 1992.

³¹⁴ Os anões do orçamento foi um escândalo deflagrado em 1993, que envolvia diversos parlamentares brasileiros, por supostas fraudes com recursos e emendas do orçamento da União, entre o final da década de 80 e o início da década de 90.

³¹⁵ Como a CPI do Sistema Carcerário (2017); a CPI dos crimes Cibernéticos (2015); a CPI do Trabalho Infantil (2013), por exemplo.

Quadro 08 – Número de CPIs por período presidencial³¹⁶.

Governo	CPIs na Câmara dos Deputados	CPIs no Senado Federal	CPMIs (Mistas)	Total
Fernando Collor	11	06	14	31
Itamar Franco	07	00	03	10
FHC 1º mandato	06	03	02	11
FHC 2º mandato	04	04	01	09
Lula 1º mandato	09	05	12	26
Lula 2º mandato	08	09	02	19
Dilma 1º mandato	04	07	04	15
Dilma 2º mandato	12	07	00	19
Michel Temer	02	04	02	08

Da análise do quadro acima, é possível verificar que o número de CPIs, na Câmara, no Senado ou Mistas apresenta significativa variação quando se comparam os diversos períodos presidenciais.

O maior número total de CPIs se concentra no período presidencial de Fernando Collor (31 CPIs e CPMIs); o segundo maior número total de CPIs foi registrado no primeiro mandato de Lula (26 CPIs); e por fim, nota-se que o segundo mandato de Dilma Rousseff ultrapassa na Câmara dos Deputados (12 CPIs), o número de CPIs criadas naquela Casa em quaisquer outros períodos presidenciais.

A partir desses dados, uma das conclusões possíveis é que o instrumento das CPIs, excetuando-se aquelas realizadas para tratar de políticas públicas e temas específicos da agenda parlamentar, vem sendo utilizadas como espécie de controle congressional sobre o Poder Executivo, de forma mais sensível nos momentos de crise política ou de conturbação social.

Em que pese tenha havido revelações de escândalos de corrupção e denúncias em todos os governos da Nova República, recorreu-se ao instrumento das CPIs e seus trabalhos foram conduzidos até as últimas consequências – com indiciamento de autoridades e encaminhamento de informações ao Ministério Público, por exemplo – nos momentos de agravamento de graves crises enfrentadas pelos governos e de perda de sustentação política dentro no Congresso Nacional.

³¹⁶ Dados compilados até 01º de dezembro de 2018, pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação – Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. Fontes utilizadas: Portal da Câmara dos Deputados, disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito>; e Portal do Senado Federal, disponível em: http://legis.senado.leg.br/comissoes/pesquisa_comissao;jsessionid=5D405EFCB711CA2C2E8DD6D17D0FBF60?0&tipo=prm,sub,cpi,tmp,mpv,vet&casa=sf,cn.

Nesse contexto, por exemplo, foi instalada e conduzida, no âmbito do Congresso Nacional, a CPMI do PC Farias, em 1992, destinada a “apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias, capazes de configurar ilicitude penal”³¹⁷. Quando da instalação da referida investigação pelo Congresso Nacional, já haviam sido reveladas as denúncias do irmão do Presidente Fernando Collor e o referido governo já enfrentava grave crise de popularidade, fazendo daquela CPI um importante instrumento que contribuiu significativamente para a desestabilização política do governo e futuro impeachment do Presidente da República.

Em 2015, no contexto das investigações da Operação Lava Jato e da deterioração da popularidade do Governo Dilma Rousseff, a Câmara dos Deputados instalou e conduziu a CPI da Petrobras, cujo propósito era “investigar a prática de atos ilícitos e irregulares no âmbito da empresa Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRAS), entre os anos de 2005 e 2015”³¹⁸, e produziu em seu relatório final, diversas recomendações ao Ministério Público, além do indiciamento de cerca de 71 pessoas e 10 empresas³¹⁹.

Assim como em 1992, não se pode ignorar ou subdimensionar o papel político desempenhado pela CPI da Petrobras no contexto das adiantadas tratativas em torno da possibilidade do impeachment da Presidente da República, que seria confirmado pelo Congresso Nacional no ano de 2016.

Por outro lado, a história política recente também registra exemplos em que, apesar de escândalos de corrupção motivarem a instalação de CPIs, foi possível, através da habilidade política do governo e repactuação de forças entre o Presidente e os partidos políticos no Congresso, superar as dificuldades na interlocução entre os Poderes.

Foi esse o contexto enfrentado, por exemplo, durante o primeiro mandato do Presidente Lula em 2005, quando foi instalada, a partir de revelações divulgadas pela imprensa, a CPMI dos Correios e a CPMI da compra de votos (Mensalão), que culminaram com a revelação de um sistema de compra de apoio político-parlamentar pelo governo dentro do Congresso Nacional, que posteriormente ficou conhecido como “Mensalão”. Os trabalhos das CPMIs agravaram, assim como em 1992, a crise política e resultaram em diversos indiciamentos, cassações de parlamentares e renúncias de Ministros.

³¹⁷ Senado Federal. Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do caso PC Farias, Brasília, 1992, p. 9. Disponível online in: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4804756&ts=1543070302044&disposition=inline>.

³¹⁸ Câmara dos Deputados. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Petrobras, Brasília, 2015, p. 13. Disponível online in: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura/cpi-petrobras/documentos/outras-documentos/relatorio-final-da-cpi-petrobras>.

³¹⁹ Câmara dos Deputados. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Petrobras, Brasília, 2015, p. 745.

Muito embora não tenham levado ao impeachment do Presidente da República, para o enfrentamento da crise política no âmbito das CPIMs e superação do impasse diante do escândalo do Mensalão, coube ao Presidente da República reorganizar sua base de apoio parlamentar e ampliar a interlocução com outros partidos políticos que estavam originalmente fora de sua coligação partidária, como forma de assegurar sua sobrevivência política e a continuidade de seu governo³²⁰.

Pode-se concluir, nesse contexto histórico, que a instalação e condução de CPIs é um sintoma da ruptura do pacto político existente entre os Poderes Executivo e Legislativo em determinados períodos presidenciais. Tal instrumento foi utilizado, ao longo desses trinta anos, prioritariamente nos momentos de crise, quase sempre como um reflexo do desentendimento, do embate e do enfrentamento entre o Presidente da República, o Congresso Nacional e os partidos políticos que o compõem.

A instalação de CPIs tem sido muitas vezes causa e tantas outras vezes consequência das crises políticas que atingem todos os governos, indistintamente, desafiando o Presidente da República e colocando em xeque a sustentabilidade de seu governo. Pensado como instrumento de fiscalização e controle do Poder Legislativo, as CPIs se tornaram um fator determinante para a estabilidade ou instabilidade política e institucional dos governos.

Sérgio Abranches observa que “desde o trauma com a CPI que terminou no impedimento de Collor, o padrão passou a ser o de tentar evitar CPIs cujas investigações cheguem muito próximo do governo”³²¹.

Para tanto, como forma de se blindarem de investigações e se precaverem de eventuais riscos à estabilidade dos seus governos, incitadas muitas vezes pelas oposições, os Presidentes em exercício nos últimos trinta anos passaram a vislumbrar a necessidade e a importância da formação de amplas e sólidas bases governistas de sustentação parlamentar, também com o intuito de conter a utilização recorrente desse instrumento no âmbito do Parlamento.

2.1.2.4. *Aprovação das indicações de autoridades pelo Senado Federal*

Outro importante dispositivo de intersecção entre os Poderes Legislativo e Executivo está previsto no artigo 52, incisos III e IV, da Constituição Federal que estabelece a competência do Senado Federal para arguir e aprovar diversas autoridades federais indicadas pelo Presidente da República, quais sejam: os chefes de missão

³²⁰ “A partir do episódio do mensalão, o governo Lula adere à ideologia da governabilidade, com sua pretensa necessidade de formação de uma supermaiorias parlamentar, que também deveria preservá-lo de um eventual processo de impeachment. Deu início a uma aliança com o PMDB que iria aos poucos se aprofundar e se consolidar, até se tornar uma aliança formal de governo.” NOBRE, Marcos, op. cit., p. 108.

³²¹ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 240.

diplomática de caráter permanente; os magistrados especificados na Constituição Federal – sendo os mais importantes deles, os Ministros do Supremo Tribunal Federal; os ministros do Tribunal de Contas da União; governadores de Territórios; Presidente e diretores do Banco Central; o Procurador-Geral da República; diretores de agências reguladoras; conselheiros do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), membros do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), entre outros titulares cuja aprovação pelo Senado Federal seja determinada por lei.

Em última análise, trata-se de mais uma forma de controle do Poder Executivo pelo Legislativo, cuja origem no ordenamento constitucional brasileiro remonta à primeira Constituição republicana de 1891, que já previa a competência do Senado Federal para aprovar as indicações presidenciais de ocupação dos cargos de Ministro do Supremo Tribunal Federal e Ministros Diplomáticos³²².

Não foi localizada base de dados suficiente para verificar o encaminhamento dado pelo Senado Federal, para todas as indicações de autoridades federais feitas pelos Presidentes da República entre 1988 e 2018. Entretanto, foi possível verificar que, em 24 de junho de 2003, o Plenário do Senado Federal rejeitou, de forma inédita – pelo menos de acordo com relatos da imprensa da época – a indicação de uma autoridade federal proposta por um Presidente da República.

Naquela ocasião, ainda nos primeiros meses do governo do Presidente Lula, os Senadores rejeitaram, por 40 votos a 23, a indicação do Sr. Luiz Alfredo Salomão para a diretoria da Agência Nacional do Petróleo (ANP)³²³.

Posteriormente, em 12 de abril de 2005, coube à Comissão de Infraestrutura do Senado após arguição, rejeitar, por 12 votos a 11, a indicação do Sr. José Fantine para a diretoria-geral da mesma ANP³²⁴. Com a decisão da Comissão de Infraestrutura, a indicação de José Fantine sequer foi encaminhada para apreciação pelo Plenário do Senado.

Em 16 de dezembro de 2009, o Plenário do Senado também rejeitou a indicação do Sr. Paulo Rodrigues Vieira para a Agência Nacional das Águas (ANA)³²⁵ – trata-se da única rejeição de autoridade registrada no segundo mandato do Presidente Lula. Já

³²² Artigo 48, 12º da Constituição de 1891.

³²³ Agência Senado. “Senado rejeita indicação para Agência Nacional do Petróleo”, disponível on-line em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2003/06/24/senado-rejeita-indicacao-para-agencia-nacional-do-petroleo>.

³²⁴ Agência Senado. “CI rejeita indicado para ANP”, disponível on-line em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2005/04/12/ci-rejeita-indicado-para-anp>.

³²⁵ Agência Senado. “Senado rejeita indicação de Paulo Rodrigues Vieira para a ANA”, disponível on-line em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2009/12/16/senado-rejeita-indicacao-de-paulo-rodrigues-vieira-para-a-ana>.

no primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff, a única rejeição de autoridade federal ocorreu em 07 de março de 2012, quando o Senado Federal, por 36 votos a 31, rejeitou a recondução de Bernardo Figueiredo à direção-geral da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)³²⁶.

No segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff, quando o governo já enfrentava grave crise política, marcada pelos conflitos em série com os partidos no Congresso Nacional, o Senado Federal rejeitou, também de forma inédita, a indicação de um Embaixador para a chefia de uma missão diplomática no exterior. Tratava-se da indicação do diplomata Guilherme de Aguiar Patriota para a representação brasileira na Organização dos Estados Americanos (OEA), rejeitada por 38 votos a 37³²⁷.

Na época do ocorrido, a própria imprensa registrou o fato como mais um dos sintomas de perda de governabilidade de Dilma Rousseff e de risco de paralisia de comando do Governo em relação à sua agenda congressional³²⁸.

Não é possível traçar paralelo com os primeiros dez anos após a promulgação da Constituição de 1988, pois não foram localizados dados empíricos suficientes para avaliar criticamente o desempenho do presidencialismo e da relação entre Legislativo e Executivo no que se refere à indicação e aprovação de autoridades federais pelo Senado.

Entretanto, a partir dos dados obtidos a respeito dos últimos vinte anos, é possível concluir que a aprovação ou rejeição das autoridades federais indicadas pelos Presidentes da República tem servido, de certa forma, como termômetro para medir a fluidez da relação entre os Poderes Legislativo e Executivo. Isso porque, apesar de raros, os casos de rejeição pelo Senado, das autoridades indicadas pelo Presidente da República, ocorreram pontualmente como um dos efeitos colaterais e potenciais de crise política entre os diferentes governos e o Congresso Nacional.

Além disso, é possível identificar no período analisado, que um dos efeitos diretos desse modelo de indicações para aprovação pelo Senado é a antecipação de etapas através da qual os Presidentes da República consultam previamente, ainda que de maneira informal, as lideranças políticas e os partidos que compõem sua base de sus-

³²⁶ Agência Senado. “Senado rejeita indicação de Bernardo Figueiredo à ANTT”, disponível on-line em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2012/03/07/senado-rejeita-indicacao-de-bernardo-figueiredo-a-antt>.

³²⁷ Agência Senado. “Senado rejeita indicação de Guilherme Patriota para a OEA”, disponível on-line em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/05/19/senado-rejeita-indicacao-de-guilherme-patriota-para-a-oea>.

³²⁸ O Globo, “Em derrota para Dilma, Senado rejeita nome de Guilherme Patriota para OEA”, disponível on-line em: <https://oglobo.globo.com/brasil/em-derrota-para-dilma-senado-rejeita-nome-de-guilherme-patriota-para-oea-16205408>; Folha de São Paulo, “Em derrota de Dilma, Senado rejeita Embaixador indicado para OEA”, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/05/1631140-em-derrota-de-dilma-senado-rejeita-embaixador-indicado-para-oea.shtml>.

tentação no Senado, quanto aos nomes a serem indicados para ocupação dos cargos, como forma de antecipar eventuais divergências e diminuir os riscos de rejeição de tais indicações.

É preciso esclarecer que a consulta aos partidos e às lideranças do Senado não pode ser vista como uma prática negativa ou ilegal por parte do Presidente da República. É natural que esse processo de consultas prévias ocorra e justifica-se por ser este o modelo de interação entre os Poderes moldado desde a Constituição de 1891.

Entretanto, em que pese o necessário e salutar diálogo e interação entre os Poderes, também se verificou, nos últimos 30 anos, a deturpação deste modelo a partir da substituição das indicações presidenciais com a concordância das lideranças Senado, por um modelo fisiológico e muitas vezes sujeito aos desvios de finalidade e à corrupção, através do qual as indicações de autoridades federais para aprovação no Senado foram utilizadas como moeda de troca, entre governo e partidos políticos dentro do Congresso Nacional, gerando o loteamento político-partidário, por exemplo, de agências reguladoras, empresas estatais e outros órgãos cuja direção está sujeita à aprovação pelo Senado.

2.1.2.5. Processamento e responsabilização do Presidente da República

A possibilidade de oferecer denúncia e processar o Presidente da República, por crimes comuns ou crimes de responsabilidade, não é novidade no ordenamento constitucional brasileiro. Desde a Constituição de 1891 já se estabeleciam as primeiras disposições a respeito da responsabilização e do rito para processamento e eventual afastamento do Presidente.

Conforme descrito anteriormente, a Constituição Federal de 1988 replicou nos artigos 85 e 86, os dispositivos a respeito da responsabilidade presidencial, abrindo a possibilidade para que todo e qualquer cidadão fosse parte legítima para denunciar o Presidente perante a Câmara dos Deputados, por crimes de responsabilidade. Além disso, manteve-se a possibilidade de que o Presidente também pudesse ser denunciado por crimes comuns cometidos no exercício do mandato.

Considerando a gravidade das consequências jurídicas e políticas decorrentes do processamento do Presidente da República – quais sejam: o afastamento temporário por 180 dias, a possibilidade de cassação do mandato e sua inelegibilidade por oito anos – presume-se que a responsabilização do Presidente seja remédio constitucional de caráter excepcional.

Entretanto, quando se analisa a conjuntura política e institucional dos últimos 30 anos, verifica-se que, após a promulgação da Constituição de 1988, todos os Presidentes da República foram alvo de denúncias perante a Câmara dos Deputados, por crimes comuns e crimes de responsabilidade supostamente ocorridos no exercício de seus mandatos, conforme detalhado no quadro abaixo:

Quadro 09 – Número de denúncias/pedidos de impeachment por período presidencial³²⁹.

Período presidencial	Número de denúncias
Collor	15
Itamar	04
FHC	24
Lula	37
Dilma	68
Temer	28
TOTAL	176

A partir dos dados acima, é possível constatar que do expressivo volume de denúncias – 176 no total – apresentadas contra todos os Presidentes do período compreendido entre 1990 e 2018, apenas duas foram recebidas pelo Presidente da Câmara e tramitaram no Congresso Nacional, nos anos de 1992 e 2015.

Além do volume significativo de denúncias por crimes de responsabilidade apresentadas no período, também foram oferecidas, pela Procuradoria-Geral da República, três – e inéditas – denúncias por crimes comuns contra um Presidente da República no exercício da função, nos anos de 2017 e 2018.

Não se pretende aqui analisar o rito de tramitação ou a legalidade dos processos de responsabilização dos presidentes, que tramitaram após a promulgação da Constituição de 1988. Também não se pretende discorrer sobre a natureza jurídica do processo de impeachment ou as peculiaridades e diferenças entre os processos envolvendo os Presidentes Fernando Collor, Dilma Rousseff e Michel Temer.

Cumpre-nos, entretanto, ao analisar o saldo jurídico e político do presidencialismo nos últimos 30 anos, fazer algumas considerações sobre o papel do Congresso Nacional e as distorções no mecanismo de responsabilização do chefe do Poder Executivo, verificadas nas últimas décadas.

Em primeiro lugar, cumpre destacar o papel determinante desempenhado pelo Presidente da Câmara dos Deputados na definição do destino dos pedidos de impeachment contra os Presidentes da República. Isso porque, nos termos da Lei nº 1079/1950, cabe ao Presidente da Câmara despachar quanto à autorização para recebimento ou não da denúncia – sendo este o passo inicial para que eventual pedido de impeachment comece a tramitar no Congresso Nacional.

³²⁹ Dados compilados até 01º de dezembro de 2018, pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação – Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados.

Em razão do desgaste político e do potencial lesivo de eventual recebimento de denúncia contra o Presidente da República, para posterior deliberação pelo Plenário da Câmara dos Deputados, não há dúvidas quanto à importância institucional que a legislação atribuiu ao Presidente da Câmara, tornando-o peça fundamental para a própria estabilidade do sistema de freios e contrapesos entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Não é por acaso, portanto, que ao longo dos últimos 30 anos, com exceções pontuais, os Presidentes da República se esforçaram com o intuito de manter boa relação com os Presidentes da Câmara e do Senado, chegando a utilizar a máquina governamental e partidária de que dispunham para influenciar, diretamente, na própria eleição das Mesas Diretoras das duas Casas legislativas.

O contrário também é verdadeiro. Nas únicas duas oportunidades em que as denúncias contra os Presidentes foram recebidas na Câmara dos Deputados, já não havia boa interlocução e afinidade político-partidária entre os Chefes do Poder Legislativo e o mandatário do Poder Executivo, fator este determinante para o agravamento da crise política e posterior aceitação das denúncias.

Conforme demonstrado, o desenho institucional do qual resultou a Constituição de 1988 deu grande discricionariedade ao Poder Legislativo no recebimento ou não das denúncias contra o Presidente da República. Uma das consequências lógicas disso é a dependência do Executivo em relação ao Legislativo, que se traduz na necessidade, verificada ao longo dos períodos presidenciais, dos Presidentes da República formarem blocos de apoio parlamentar majoritários, justamente como forma de se blindarem de eventuais crises políticas e evitarem o recebimento e processamento dos pedidos de impeachment.

Para Marcos Nobre, essa necessidade – quase imperiosa – de formação de amplas bases parlamentares como forma de blindar os presidentes de crises políticas e até mesmo de eventual deposição, surge na vida política nacional como um dos reflexos no impeachment do Presidente Fernando Collor, em 1992:

“A resposta do sistema político ao processo de impeachment (...) fincou-se como verdade indiscutível que Collor tinha caído porque não dispunha de apoio político suficiente no Congresso, porque lhe teria faltado ‘governabilidade’. Surgiu nesse momento a exigência, a partir de então inquestionável, de que as esmagadoras maiorias suprapartidárias, segundo o modelo do Centrão da Constituinte, seriam indispensáveis não apenas para bloquear movimentos como o do impeachment, mas para que fosse possível governar.”³³⁰

Traçados todos os aspectos práticos e a conjuntura política e institucional dos últimos 30 anos, é possível concluir que o aumento dos poderes presidenciais resultou, por consequência – ainda que paradoxal – no aumento de sua dependência em relação ao Poder Legislativo.

³³⁰ NOBRE, Marcos. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*, 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 12.

Ao longo do período ora analisado, os Presidentes da República precisaram recorrer à formação de amplas bases de apoio político-parlamentar como forma, não apenas de evitar os processos de impeachment, a convocação de Ministros, a rejeição de suas contas anuais e a realização de CPIs, mas também para poder exercer a plenitude de suas funções por meio da edição de MPs, proposição de leis e condução da agenda legislativa e governamental.

O diagnóstico de causas e consequências desse fenômeno de interdependência entre o Presidente da República e o Congresso Nacional, que caracteriza e particulariza o sistema presidencialista brasileiro após a promulgação da Constituição de 1988, merece, por questões metodológicas, ser analisado separadamente, tendo como premissas para reflexão e análise, os dados estatísticos já devidamente expostos, quanto ao desempenho dos Poderes Executivo e Legislativo ao longo desses 30 anos.

2.2. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: O PACTO POLÍTICO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO

2.2.1. Origem do termo, definições e características

A expressão “presidencialismo de coalizão” foi utilizada pela primeira vez em 1988, portanto, no limiar da promulgação da nova Constituição, e serviu como título de um artigo acadêmico do cientista político Sérgio Abranches, a quem se atribui a criação do termo³³¹.

Em síntese, no artigo cujo título se tornou referência para a definição do sistema de governo brasileiro, Sérgio Abranches analisa o arranjo constitucional pátrio com ênfase na relação institucional entre as forças políticas que compõem os Poderes Executivo e Legislativo.

O autor reconhece como uma de suas premissas o fato de que, historicamente, o conflito entre Executivo e Legislativo é a peça chave para compreender a instabilidade democrática que caracteriza todas as fases do período republicano no Brasil, entre 1891 e 1988.

Nesse sentido, ele define como causas para o estado permanente de conflito entre esses dois Poderes, a “fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso” e a “agenda inflacionada de problemas e demandas impostas ao Executivo”³³².

Essas duas causas para a instabilidade institucional do Estado brasileiro seriam o resultado da combinação de cinco elementos, que historicamente forjaram e ainda compõem o arranjo institucional brasileiro: o presidencialismo, o federalismo, o bicaudalismo, o multipartidarismo e a representação proporcional³³³.

³³¹ O artigo de Sérgio Abranches foi elaborado em 1987, sob o título: “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, e publicado na Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 1, Rio de Janeiro, 1988.

³³² ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 1, Rio de Janeiro, 1988, p. 8.

³³³ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, p. 10.

Na avaliação de Abranches, a combinação de tais elementos não seria fruto do acaso, mas “expressa necessidades e contradições, de natureza social, econômica, política e cultural, que identificam histórica e estruturalmente o processo de nossa formação social”^{334,335}.

Ao analisar as especificidades do modelo brasileiro, Abranches previa – já em 1988 – que seria “improvável a emergência de governos sustentados por um só partido majoritário”³³⁶, haja vista a heterogeneidade da população, as desigualdades regionais, as assimetrias do pacto federativo e o sistema proporcional para as eleições legislativas³³⁷, que tende à fragmentação partidária na composição do Parlamento³³⁸.

Nesse sentido, por haver essa combinação singular entre o sistema multipartidário, o voto proporcional e um “presidencialismo imperial”, Abranches constatou a necessidade, quase iminente, de composição do Poder Executivo com base em grandes coalizões de sustentação político-parlamentar³³⁹. A esse arranjo institucional Sérgio Abranches denominou de “presidencialismo de coalizão”.

O termo presidencialismo de coalizão, suas implicações práticas, causas e consequências foram revisitas por diversos teóricos da ciência política e do direito. Virgílio Afonso da Silva considera o presidencialismo de coalizão uma espécie de modelo híbrido, forjado no Brasil com contornos e características próprias:

“De cierta forma, se pude afirmar que el presidencialismo de coalición es una especie de aproximación entre el presidencialismo y el parlamentarismo, (...) De esta manera, la “parlamentarización” que eventualmente existe en Brasil atañe sobre todo a la forma de gobernar, a la forma de formar coaliciones (...)”³⁴⁰.

Curiosamente, ao revisitar seu artigo trinta anos após a publicação, por meio da obra *Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*, Sérgio Abranches também parece concordar com a avaliação de que o presidencialismo de coalizão seria uma espécie de sistema de governo híbrido, com a fusão de características presidencialistas e parlamentaristas. Nesse sentido, a gênese de tal modelo híbrido estaria na conjuntura da própria Assembleia Nacional:

³³⁴ Idem.

³³⁵ Todos os referidos elementos “estão presentes tanto na versão de 1946 quanto na de 1988” da Constituição e foram, todos eles, “definidos originalmente na Constituição de 1934”, in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 87; e NICOLAU, Jairo. Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, pp. 119-137.

³³⁶ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, p. 21.

³³⁷ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 14.

³³⁸ Muito embora, no final da década de 1980, quando seu artigo foi escrito, Sérgio Abranches previsse que a proliferação de partidos na Nova República seria semelhante aos índices de fragmentação político-partidária de outras democracias modernas, in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, p. 10.

³³⁹ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, p. 21.

³⁴⁰ SILVA, Virgílio Afonso da, op. cit., p. 301.

“Não é surpresa que no impasse entre parlamentaristas e presidencialistas a solução de compromisso convergisse para o presidencialismo de coalizão. Não como escolha preferencial, mais por rejeição recíproca às alternativas. Nas circunstâncias brasileiras, a escolha pelo presidencialismo multipartidário se materializa no presidencialismo de coalizão”³⁴¹.

Como demonstrado anteriormente, de fato houve uma inflexão ao longo dos trabalhos da Constituinte: na etapa das Comissões forjou-se um sistema de governo parlamentarista ou semipresidencialista³⁴², que depois, subitamente, foi alterado por meio de emenda de Plenário, substituindo a redação do Capítulo do Poder Executivo a partir da inserção do sistema de governo presidencialista.

A mudança do sistema de governo da forma como se deu na Constituinte, sem repactuação da correlação entre os Poderes Legislativo e Executivo, sem redistribuição de competências federativas, sem reorganização dos sistemas partidário e eleitoral, que haviam sido pensados sob a égide de um sistema parlamentarista, forjaram, portanto, esse presidencialismo de coalizão que caracteriza a Nova República.

A partir desta premissa histórica, é preciso enfrentar o desafio de definir o presidencialismo de coalizão, no qual se sustenta a correlação de forças entre o Executivo e o Legislativo pós-1988.

Como já expor, uma das inovações da Constituição de 1988³⁴³ foi a ampliação das competências da União – desequilibrando o nosso sistema federativo – e a centralização do processo decisório no Presidente da República – hipertrofiando o Poder Executivo. Nesse sentido, do arranjo institucional da Constituição resultou um presidente muito poderoso e, por isso mesmo, altamente demandado no nosso sistema político de tomada de decisões.

Por outro lado, a mesma Constituição de 1988 devolveu ao Congresso Nacional diversos instrumentos de freios e contrapesos que haviam sido subtraídos ou denegados no período ditatorial, possibilitando ao Congresso voltar a exercer seu poder de veto à atuação e às proposições do Executivo:

“Embora no Brasil o presidente da República seja mais forte do que é nos Estados Unidos, nosso Congresso também tem muitos poderes. O modelo de presidencialismo adotado pela Constituição de 1988, da maneira como operacionalizou a separação e interdependência entre os Poderes, prevê a cooperação, mas também estimula o conflito entre eles. A Constituição fortaleceu o Legislativo, ampliando

³⁴¹ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 76.

³⁴² Nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, a denominação não é exata quanto ao modelo que estava sendo estruturado para a Constituição de 1988. Por vezes fala-se em parlamentarismo, em outras fala-se em semipresidencialismo.

³⁴³ Em relação às Constituições brasileiras de outros períodos democráticos.

sua capacidade de fiscalizar e controlar o Executivo, no entanto, ao mesmo tempo, (...), é clara a ampliação de poderes presidenciais (...).”³⁴⁴

É justamente essa peculiaridade – quase que paradoxal – do arranjo institucional brasileiro, ao estabelecer um Presidente da República forte e altamente demandado, com um Parlamento provido de múltiplos instrumentos de controle, mas fragmentado e bastante heterogêneo, que fundamenta o presidencialismo de coalizão.

Para Virgílio Afonso da Silva, a concentração de poderes no Presidente da República seria meramente formal, pois do ponto de vista prático, não foram garantidas as condições de governar isoladamente, dada a sua dependência em relação aos demais Poderes, em especial, o Poder Legislativo³⁴⁵.

Ou seja, ao mesmo tempo em que é poderoso e relevante no quadro político e institucional brasileiro, o Presidente é absolutamente dependente do Parlamento, que por sua vez embora não possa tomar as decisões em nome do governo, possui amplos mecanismos de controle, que possibilitariam, caso exercidos com plenitude, frear as decisões governamentais e controlar a velocidade com que a pauta presidencial é implementada – podendo, inclusive, obstruí-la.

Para que consiga governar e efetivamente impor seu poder de agenda, o Presidente da República precisaria, necessariamente, de apoio da maioria dentro do Congresso Nacional.

Entretanto, verificou-se ao longo dos anos uma série de dificuldades práticas para que se consiga a obtenção da maioria dentro do Parlamento. Isso porque a previsão de Abranches em 1988 estava correta: dadas as características das eleições parlamentares e do sistema partidário no Brasil, é extremamente difícil que o partido do Presidente, isoladamente, consiga obter a maioria das cadeiras do Congresso. Prova disso é que nenhum Presidente, desde 1989 conseguiu tal façanha³⁴⁶.

Sem obter a maioria por meio de seu próprio partido, não resta alternativa ao Presidente que não seja a formação de coalizões³⁴⁷, conforme leciona Virgílio Afonso da Silva:

“para que pueda gobernar, el presidente tiene que formar una coalición que lo apoye em el Legislativo. Esto puede ocurrir en cada una de las votaciones más importantes o puede ocurrir de forma um poco más duradera”³⁴⁸.

³⁴⁴ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 366.

³⁴⁵ SILVA, Virgílio Afonso da, op. cit., p. 296.

³⁴⁶ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 76.

³⁴⁷ Nas palavras de Abranches, “a coalizão é uma espécie de acordo prévio, pelo qual os partidos se dispõem a apoiar os projetos do Executivo, sob determinadas condições, a serem negociadas no momento da discussão e votação de cada um. Nunca é uma delegação de poderes. Nem é voto de confiança num programa de governo que levaria à aprovação das medidas nela previstas”, in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 77.

³⁴⁸ SILVA, Virgílio Afonso da, op. cit., p. 300.

Nesse contexto, o termo presidencialismo de coalizão designa a realidade de um país presidencialista em que o Presidente, embora eleito pelo voto majoritário do eleitorado, em razão da fragmentação da representação político-partidária do Parlamento, vê-se obrigado a adotar uma prática que costuma ser mais associada ao parlamentarismo, qual seja, a formação e manutenção de uma coalizão multipartidária que dê sustentação ao governo no Congresso e que seja preferencialmente majoritária, uma vez que o partido do Presidente, isoladamente, não deteria o número de cadeiras suficientes para oferecer o necessário apoio parlamentar.

O presidencialismo de coalizão não seria algo inovador na história política brasileira. Isso porque é composto pelos mesmos elementos institucionais (federalismo, presidencialismo e sistema de voto proporcional) que basearam as Constituições de 1934 e 1946. Além disso, na gênese desse arranjo institucional encontram-se resquícios da cultura política e do modelo presidencialista desenvolvido na República Velha, de 1891 a 1930³⁴⁹, e daquele desenvolvido entre 1946 e 1964^{350,351}.

As inovações trazidas no modelo presidencialista de 1988 estariam precisamente, na manutenção de dois legados do regime ditatorial de 1964, quais sejam: a concentração excessiva de competências e recursos na União, desequilibrando o pacto federativo em favor desta; e o aumento de poderes e atribuições do Presidente da República.

Não seria inédita, portanto, no sistema presidencialista pós-1988, a necessidade de formação de amplas bases de sustentação parlamentar como forma de viabilizar a agenda legislativa do governo e blindá-lo de crises políticas, isso porque tais práticas já teriam ocorrido, com maior ou menor grau de eficiência, nos períodos presidencialistas anteriores.

Ainda sobre a necessidade de obter apoio da ampla maioria dentro do Congresso Nacional por meio de coalizões, para Paulo Ricardo Schier, trata-se de uma imposição institucional do nosso modelo político:

“O modelo não se desenvolveu de modo acidental. E não existe margem de escolha. Não há possibilidade de um governo, no Brasil, ser eleito e negar-se a fazer coalizões. Não há a possibilidade de um governo genuinamente de esquerda ou genuinamente de direita no país. A lógica das coalizões é uma imposição institucional. E o comportamento social e dos governos sofre influência inevitável – ainda que em diferentes graus – do arranjo institucional”³⁵².

³⁴⁹ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, p. 21.

³⁵⁰ Também para Fabiano Santos, o modelo do presidencialismo de coalizão já seria característica do arranjo institucional brasileiro desde 1946, com exceção do período autoritário, in SANTOS, Fabiano, O poder legislativo..., op. cit., p. 17.

³⁵¹ Nesse sentido, a política de governadores da República Velha tinha como uma das premissas, a cooperação entre o Presidente e os governadores, estabelecendo-se a distribuição de cargos com base nos critérios regionais, e já na República de 1946-64, tais mecanismos de loteamento político teriam se aprimorado, para atender os critérios regionais e partidários, na composição do Ministério e consolidação das coalizões governistas, in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, p. 25.

³⁵² SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: contexto, formação e elementos na democracia brasileira. Curitiba: Juruá, 2017, p. 19.

Sob esse ponto de vista, a formação das coalizões seria uma forma de evitar que por meio do Poder Executivo extremamente forte, o presidente e seu partido, de forma isolada, pudessem impor sua plataforma ideológica sem levar em consideração a heterogeneidade étnica, as desigualdades socioeconômicas, além do pluralismo ideológico e cultural que caracterizam a sociedade brasileira.

Contudo, para Sérgio Abranches, não se trata de uma imposição estratégica, mas da gênese do “dilema institucional”³⁵³ brasileiro em que, mesmo eleito diretamente, o Presidente da República, em uma nação presidencialista, torna-se refém do Congresso Nacional. Este, por outro lado, embora forte o bastante para pressionar o Presidente da República, não possui musculatura suficiente para ditar o ritmo da política e enfrentar com razoável autonomia e celeridade as grandes questões nacionais justamente em razão de sua significativa fragmentação partidária.

A tese da imposição institucional, de que a necessidade de coalizões seria uma forma de blindar o Estado brasileiro de arroubos partidários e ideológicos à direita ou à esquerda, faz todo o sentido, em especial quando se analisa a conjuntura política que forjou a Constituição de 1988, no âmbito daquela Assembleia Nacional Constituinte. Entretanto, a obrigatoriedade das coalizões como forma de evitar os extremos se enquadra melhor, como se pretendia originalmente, com a implantação de um sistema de governo parlamentarista ou semipresidencialista.

Isso porque, no regime de governo presidencialista, nos moldes estabelecidos na Nova República, a suposta imposição institucional das coalizões transformou-se em um dilema de difícil equalização, que contamina a dinâmica da relação entre os Poderes e cujos reflexos – positivos e negativos – podem ser verificados na análise empírica do desempenho do Executivo, do Legislativo, dos partidos e do próprio arranjo institucional brasileiro nesses 30 anos.

O objetivo primaz dos governos da Nova República passa a ser a formação de alianças que possibilitem a obtenção da maioria parlamentar como forma de assegurar a governabilidade, ou seja, a capacidade de impor a sua agenda legislativa e de se blindar contra os mecanismos de controle de que dispõe o Congresso.

A sistemática da pactuação entre Legislativo e Executivo em que se baseia o presidencialismo de coalizão, ganha contornos ainda mais problemáticos quando se constata que ao Presidente da República não bastaria a formação de uma coalizão governamental que lhe garantisse apoio de 50% mais uma das cadeiras, em ambas as casas do Congresso Nacional.

Isso porque, com a Constituição de 1988, praticamente todos os grandes temas e políticas públicas relevantes foram inseridos no texto constitucional³⁵⁴, impondo mui-

³⁵³ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, p. 32.

³⁵⁴ Nesse sentido, a Constituição brasileira, reproduzindo o caráter dirigente de outras constituições, é bastante detalhada e diversa quanto às normas programáticas que tratam de diversos temas, tais como as serviço e administração pública, sistema tributário, regulação de ordem econômico-financeira, traba-

tas vezes, aos governos do período, a necessidade de promover reformas de ordem econômica e social³⁵⁵ que demandam a alteração da Constituição por meio de emendas³⁵⁶, conforme destacado por Roger Stiefelmann Leal:

“A implantação da plataforma política vencedora nas urnas passou, em diversas oportunidades, a depender não apenas da legislação ordinária – como seria normal –, mas também da remoção de minudentes óbices de inspiração dirigente elevados à estatura da Constituição.”³⁵⁷

Nesse sentido, a depender da agenda de governo e da necessidade de reformas, diversos Presidentes do período entre 1988 e 2018 precisaram recorrer às emendas constitucionais, que demandam um longo processo de tramitação e que tem como condicionante para sua aprovação, a anuência de três quintos dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Por essa razão, uma coalizão governista que garantisse apenas a maioria simples no Congresso Nacional seria insuficiente, em muitos casos, para implementação da agenda de governo. Para tanto, tornou-se estratégico e necessário aos governos, a ampliação de suas coalizões como forma de assegurar apoio parlamentar mais expressivo e preferencialmente superior a três quintos em cada uma das Casas legislativas³⁵⁸.

A obtenção dessas maiorias parlamentares absolutas ou “supermaiorias”, tornou-se, como visto, estratégica para a imposição, pelo presidente, de sua agenda legislativa e essencial para blindar seu governo contra a utilização “excessiva” dos mecanismos de controle de que dispõe o Congresso – trata-se, em outras palavras, de um antídoto para evitar as crises políticas como a que logo se abateu sobre a primeira experiência presidencialista da Nova República – o governo Collor:

“após o terremoto Collor, a exigência de um Centrão, de uma amplíssima aliança político-parlamentar para a sustentação de qualquer governo se estabeleceu como

lho e previdência, além das demais políticas públicas, in FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Aspectos do direito constitucional contemporâneo, op. cit., p. 146.

³⁵⁵ “Eventuais mudanças no perfil das políticas sociais do país acabam por exigir a realização de reformas constitucionais. Sua finalidade consiste basicamente em (a) abrandar a programação constitucional, admitindo novos modelos e esquemas de atuação no domínio econômico e social, ou (b) redirecionar a atuação do Estado, mediante novo conjunto normativo de caráter dirigente”, in LEAL, Roger Stiefelmann. Pluralismo, políticas públicas e a Constituição de 1988: considerações sobre a práxis constitucional brasileira 20 anos depois, in MORAES, Alexandre de. (coord.), Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 2009, p. 93.

³⁵⁶ “A necessidade de frequente alteração de suas normas era previsível, dado o estilo da Carta. É ela (...) detalhista, desce a pormenores próprios à legislação ordinária. Por isso, qualquer inflexão da política governamental que não coincida com a preferida pelo Constituinte em 1988, exige alteração constitucional”, in FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Aspectos do direito constitucional contemporâneo, op. cit., p. 146.

³⁵⁷ LEAL, Roger Stiefelmann, op. cit., p. 86.

³⁵⁸ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 363.

natural para quase todo o conjunto do sistema (...). essa estratégia se transfigurou progressivamente na ideologia de que, para não cair, para não sofrer um processo de impeachment, qualquer governante precisaria contar com supermaiorias parlamentares de apoio. Não apenas uma maioria, mas uma supermaiorias, um bloco parlamentar de tal dimensão que não pudesse ser sequer desafiado por forças oposicionistas.”³⁵⁹

Com interesse e necessidade de formar e ampliar suas bases de apoio no Congresso verificou-se a construção de coalizões frequentemente contraditórias em relação ao programa do partido no poder, difusas do ponto de vista ideológico e problemáticas no dia-a-dia, em razão do potencial de conflitos trazido por uma aliança formada por forças políticas muito distintas entre si, sem a necessária afinidade ideológica e programática, e que com frequência travam violenta competição interna.

É justamente essa dificuldade – e desafio – de conjugar a agenda do Poder Executivo – do Presidente da República – e os múltiplos interesses das forças que compõem sua coalizão no Poder Legislativo, a principal característica da dinâmica do presidencialismo de coalizão brasileiro pós-1988.

Sérgio Abranches resume precisamente a correlação de forças e de interesses do Legislativo e do Executivo que resultou da Constituição de 1988, e que fundamenta o presidencialismo de coalizão brasileiro:

“O modelo se baseia numa aguda interdependência entre os poderes Executivo e Legislativo, porém com um viés de concentração de autoridade no primeiro. A capacidade de governança do presidente depende do apoio parlamentar para poder transformar em leis as suas principais escolhas de políticas públicas. Os congressistas dependem das decisões de gasto do Executivo, para atender às demandas de seu eleitorado.”³⁶⁰

Para assegurar a sua governabilidade – conferindo-lhe as condições de impor sua agenda legislativa e se blindar dos mecanismos de controle congressuais – o Presidente precisa compatibilizar sua agenda governamental com os múltiplos interesses dos partidos políticos e dos parlamentares que o apoiam no Congresso. Essa compatibilização, por óbvio, gera custos de toda ordem – políticos, orçamentários, financeiros e até mesmo institucionais – cuja análise, dada a importância para o funcionamento do presidencialismo de coalizão, merece ser feita separadamente.

2.2.2. Custos do presidencialismo de coalizão

Como todo pacto, o presidencialismo de coalizão demanda comprometimento de ambas as partes. E não surpreende na análise dos últimos 30 anos, que a pactuação

³⁵⁹ NOBRE, Marcos, op. cit., p. 55.

³⁶⁰ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 79.

política entre o Executivo e o Legislativo, que sustenta esse arranjo institucional, também demanda custos de ambas as partes.

A formação de uma coalizão de apoio político-parlamentar interessa ao Presidente da República como forma de lhe assegurar maior poder de controle sobre a agenda congressional, impondo as diretrizes e direcionando a elaboração de leis que viabilizem a implementação de seu plano de governo.

Nesse mesmo sentido, a formação da coalizão interessa ao Presidente como forma de evitar que setores contrários, como grupos de interesse específicos e a oposição parlamentar dificultem as ações do governo e freiem a tramitação de seus projetos prioritários, por meio dos instrumentos de obstrução de que dispõem os parlamentares, tais como requerimentos de retirada de pauta, pedidos de vista e requerimentos de votação nominal.

Além disso, verificou-se, ao longo desses 30 anos, a essencialidade da coesão das coalizões de governo no Parlamento como forma de evitar o uso indiscriminado dos mecanismos de controle congressuais, provocados pelas oposições. Para tanto, a coalizão parlamentar tem servido – também – para evitar a instalação de CPIs, evitar convocações de Ministros, blindar o governo e garantir – em alguns casos – a própria sobrevivência política dos Presidentes e de seus colaboradores.

Contudo, a obtenção do apoio político-parlamentar não tem sido feita, ao longo dos últimos 30 anos, de forma gratuita e generosa por parte dos partidos políticos e dos parlamentares. Também não se espera que o façam, afinal, mesmo em regimes parlamentaristas a formação de coalizões demandam de parte a parte, compromissos políticos, por meio dos quais partidos e parlamentares que integrem a coalizão governamental tenham acesso e participação na administração, compartilhando com o Presidente o ônus e o bônus de que dispõe o governo³⁶¹.

Essas contrapartidas, que são oferecidas aos partidos e aos parlamentares, denominaremos de custos do presidencialismo de coalizão³⁶², imaginando-se, ainda que hipoteticamente, que seja possível precificar o apoio político-parlamentar. Quais seriam, portanto, as contrapartidas – os custos – oferecidas para formação da coalizão e manutenção desse pacto político reinstituído a partir da Constituição de 1988?

Em síntese, os Presidentes da República entre 1988 e 2018 utilizaram-se de dois instrumentos principais de que dispõem para azeitar as relações com o Legislativo, atrair os partidos e formar suas bases de apoio político-parlamentar, quais sejam: as nomeações em Ministérios e órgãos públicos e a liberação de emendas parlamentares.

³⁶¹ É preciso ter clara a concepção de que em regimes parlamentaristas, o governo é resultado direto e imediato da composição e pactuação de forças partidárias no Parlamento, in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 355.

³⁶² Sérgio Abranches define tais custos como sendo “custos compensatórios colaterais”, in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 183.

Passa-se, portanto, à análise desses dois instrumentos principais por meio dos quais os presidentes, durante a maior parte do período compreendido entre 1988 e 2018, formaram e mantiveram suas bases de apoio político-parlamentar.

2.2.2.1. *Nomeações em Ministérios e cargos comissionados*

Com total discricionariedade, a Constituição Federal confere ao Presidente da República a prerrogativa para criar e extinguir cargos mediante autorização legislativa, sendo, os cargos comissionados nos Ministérios e órgãos públicos federais, de sua livre nomeação e exoneração a qualquer tempo.

Tal disposição é correta e adequada na medida em que o Presidente é o titular do Poder Executivo e, portanto, autoridade máxima da administração pública federal, cabendo-lhe organizar os Ministérios da forma que julgar conveniente e escolher aqueles que vão integrar seu governo – ressalvados os servidores efetivos – nomeando-os como Ministros de Estado e para os demais cargos comissionados de que dispõem os respectivos Ministérios e órgãos.

Tal liberalidade do Presidente, no arranjo institucional brasileiro, tornou-se um dos “principais incentivos indutores das coalizões”³⁶³, por meio da qual o Presidente consegue negociar o apoio parlamentar dos partidos políticos em troca da participação no governo, indicando nomes para ocupação dos Ministérios e demais cargos comissionados de primeiro, segundo e terceiro escalões.

Nesse sentido, Fabiano Santos faz a seguinte observação:

“A decisão dos deputados de participar de coalizões de apoio presidencial dependerá, portanto, não somente do grau de concordância com seu programa de governo, mas também do acesso a cargos políticos dado por esta cooperação”³⁶⁴.

São diversos os interesses dos partidos e dos parlamentares em fazerem indicações para cargos no governo, conforme ressalta Paulo Ricardo Schier:

“o acesso aos cargos garante poder de agenda, gestão de recursos, capacidade de negociação, visibilidade política e, enfim, outros benefícios que podem redundar, futuramente, em maior capacidade de obtenção de votos.”³⁶⁵

No fim das contas, o que interessa ao sistema político é a participação, por meio de cargos no governo, como forma de assumir, ainda que em parte, o controle da máquina e do orçamento públicos, objetivando a obtenção de influência política que resulte em dividendos eleitorais futuros, ou seja, que assegure ou ao menos facilite a reeleição dos próprios parlamentares³⁶⁶.

³⁶³ SCHIER, Paulo Ricardo, op. cit., p. 114.

³⁶⁴ SANTOS, Fabiano, op. cit., 2003, p. 65.

³⁶⁵ SCHIER, Paulo Ricardo, op. cit., p. 114.

³⁶⁶ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 79.

Seguindo essa lógica de interesse partidário e parlamentar pela obtenção do controle do orçamento público e da máquina governamental, observa-se, ao longo dessa nova fase do presidencialismo brasileiro, que:

“Cargos que representam acesso a parcelas mais substanciais do orçamento em regra são os mais cobiçados, tal como sucede com o Ministério da Saúde, por onde transita grande parte dos recursos orçamentários brasileiros”³⁶⁷.

Sérgio Abranches já havia observado essa combinação de interesses como critério para distribuição de Ministérios e cargos públicos na experiência presidencialista de 1946-1964. Naquele período, em que pese suas singularidades e a conhecida instabilidade política, os Presidentes referendaram uma combinação de critérios regionais e partidários para a ocupação dos Ministérios³⁶⁸, tal qual ocorre desde 1988.

Tanto no presidencialismo de 1946, quanto na atual fase do presidencialismo, os critérios para distribuição dos Ministérios baseiam-se na importância e no capital político dos partidos que vão integrar a coalizão governista no Congresso:

“A lógica da distribuição desses cargos e funções não é aleatória. Partidos Políticos que obtiveram maior taxa de sucesso no pleito parlamentar em regra terão acesso aos cargos e funções mais relevantes, tanto pelo critério econômico-financeiro quanto pelo critério da importância política. Serão esses os partidos garantidores da governabilidade, da estabilidade e, portanto, das vitórias do presidente no parlamento”³⁶⁹.

Ou seja, quanto maior o tamanho da bancada do partido no Congresso, maior o seu poder de barganha para negociar sua participação no governo por meio da indicação dos titulares que irão ocupar os cargos mais estratégicos, assim considerados a partir da avaliação de sua relevância política ou orçamentária.

Para conseguir equilibrar o jogo político e aumentar o interesse de partidos por Ministérios “menos estratégicos”, com menor importância política e orçamentária, verificou-se a transformação desses Ministérios secundários em verdadeiras “jurisdições” de partidos, com total liberdade para que o Ministro indicado e seu grupo político possam conduzir o Ministério com ampla independência política, financeira e administrativa, conhecido usualmente como aqueles Ministérios que são oferecidos aos partidos “*de porteira fechada*”.

Sérgio Abranches justifica o interesse de partidos e grupos políticos por tais Ministérios:

³⁶⁷ SCHIER, Paulo Ricardo, op. cit., p. 115.

³⁶⁸ Na descrição feita por Abranches, entre 1946 e 1964, “alguns ministérios de ‘direção política’, como Justiça, trabalho, Indústria e Comércio e Relações Exteriores, eram ocupados pelo critério partidário”. Por sua vez, Ministérios como Saúde e Educação, Viação e Obras Públicas, “caracterizados como ‘ministérios de gastos’ ou de ‘clientelas’, eram ocupados pelo critério regional.” Por fim, os ministérios “política e economicamente estratégicos, como a Fazenda e Agricultura”, combinavam os critérios regionais e partidários para nomeação de seus titulares, in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, pp. 25-26.

³⁶⁹ SCHIER, Paulo Ricardo, op. cit., p. 115.

“Na medida em que ministérios menos estratégicos tornam-se jurisdições mais ou menos cativas de partidos ou estados, abre-se a possibilidade de que as lideranças políticas criem redes ou conexões burocrático-clientelistas que elevam os prêmios (pay-offs) associados a ministérios secundários.”³⁷⁰

Essa lógica de loteamento dos Ministérios e dos cargos e repartição entre partidos e grupos políticos que compõem a base de sustentação governista no Congresso Nacional motivou, em diversos momentos da vida política nacional das últimas décadas, o aumento exacerbado de Ministérios, a explosão no número de cargos comissionados e, conseqüentemente, o inchaço da máquina pública:

“Não sem razão a lógica das coalizões determinou uma grande ampliação do número de ministérios e cargos de elevado escalão, além da criação de agências governamentais. Esta lógica permite que se formem coalizões mais amplas com a pressuposta expansão e distribuição de cargos.”³⁷¹

Imaginando que seja possível vislumbrar e quantificar os custos, para a máquina pública desse alargamento da estrutura governamental como forma de obtenção de apoio parlamentar, apresentamos abaixo os dados a respeito do número de Ministérios no início e no término de cada período presidencial, desde 1988.³⁷²

Quadro 10 – Número de Ministérios por período presidencial³⁷².

Período presidencial	Número de Ministério no primeiro ano de mandato	Número de Ministério no último ano de mandato
José Sarney	27	22
Fernando Collor	12	16
Itamar Franco	28	28
FHC 1º mandato	29	30
FHC 2º mandato	26	27
Lula 1º mandato	35	35
Lula 2º mandato	37	37
Dilma 1º mandato	37	39
Dilma 2º mandato	39	32
Michel Temer	23	29

³⁷⁰ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, p. 25.

³⁷¹ SCHIER, Paulo Ricardo, op. cit., p. 114.

³⁷² Jornal O Estado de São Paulo, De Sarney a Bolsonaro, veja os ministérios de cada gestão, disponível on-line em: <https://www.estadao.com.br/infograficos/politica/de-sarney-a-bolsonaro-veja-os-ministerios-de-cada-gestao,942125>.

A partir dos dados, é possível observar que o período em que o menor número de Ministérios se verificou no início do mandato do Presidente Fernando Collor, com apenas 12 pastas, e o ápice no número de Ministérios se deu entre o primeiro e o segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff, com 39 pastas.

Na análise da criação e extinção de Ministérios e na troca de Ministros, no âmbito de reformas ministeriais, é possível concluir que variam de acordo com a conjuntura política e o grau de estabilidade da coalizão governista.

Nesse sentido, Abranches verificou, com base nos períodos presidencialistas pós-1988, a tendência de que, diante de crises na coalizão, os presidentes utilizem-se do artifício das reformas ministeriais na tentativa de reunificar os partidos e retomar o equilíbrio de forças políticas que lhe assegure a manutenção da governabilidade, muito embora não seja tão alto o índice de efetividade de tal estratégia:

“Reformas ministeriais raramente cumprem o objetivo de estabilizar a coalizão de governo. Mexer no tabuleiro de demandas por acesso ao poder, à influência e aos recursos públicos é sempre complicado e desestabilizador. O presidente acaba desagradando aliados em número maior do que os que agrada com as mudanças. Além de dar início a uma temporada de demandas e contrademandas incontroláveis.”³⁷³

É curioso notar, nesse sentido, que Collor se valeu do aumento do número de Ministérios, como forma de reaglutinar sua base de sustentação e enfrentar a crise política que abateu sobre seu governo, passando o número de pastas de 12 para 16 no fim do governo. Corroborando a tese de Abranches, a reforma ministerial promovida pelo Presidente Collor não foi suficiente para deflagrar a crise que interrompeu seu mandato em 1992.

Por todo o exposto, não se pode fazer crer que a distribuição de cargos e de Ministérios entre os partidos seja suficiente para assegurar a manutenção do apoio político-parlamentar.

A primeira razão é que as indicações de Ministros e dos cargos mais estratégicos são, usualmente, negociadas entre autoridades do governo e a cúpula dos partidos políticos, quais sejam, as lideranças partidárias, alijando desse processo a maioria dos parlamentares que integram suas bancadas – usualmente conhecidos como “*baixo clero*” da Câmara e do Senado.

A segunda razão baseia-se na pouca afinidade programática que sustenta os acordos entre o governo e determinados partidos de sua base, e o caráter dinâmico do jogo político, que não está imune à instabilidade da conjuntura política, econômica e social:

“Dado o multipartidarismo, é irrealista supor que uma coalizão possa se sustentar com base única e exclusivamente na afinidade programática. A coalizão por desejo

³⁷³ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, pp. 115-116.

de controlar cargos, por sua feita, se mantém até o momento que o valor dos postos obtidos pela participação na coalizão presidencial for igual ou superior ao valor esperado da obtenção de cargos que derivam da adesão a outras coalizões potenciais”³⁷⁴.

Nesse sentido, cumpre-nos analisar agora, o segundo e elementar instrumento de que dispõe os governos para obter apoio político-partidário no Congresso Nacional: a execução de emendas parlamentares.

2.2.2.2. Execução de emendas parlamentares

Para que se possa entender o jogo de interesses e a importância política da execução das emendas parlamentares ao orçamento, é preciso resgatar a premissa, anteriormente exposta, quanto à assimetria do pacto federativo brasileiro, que concentra competências e recursos na União, em detrimento de Estados e Municípios.

Nesse sentido, o desequilíbrio federativo referendado pela Constituição de 1988, e cujas bases encontram-se na Constituição autoritária de 1967, provocou e provoca profunda e contínua dependência dos entes subnacionais em relação à União:

“O modelo fiscal da Constituição de 1988, tanto no plano tributário quanto no plano orçamentário e do gasto público, transforma as unidades da federação e, portanto, seus representantes, deputados e senadores, em carentes de recursos da União”³⁷⁵.

Além da dependência dos entes federativos perante a União, a Constituição Federal de 1988 reorganizou o sistema fiscal e orçamentário brasileiros, por meio da realocação de competências e o rearranjo de forças entre Presidente da República e o Congresso Nacional em matérias orçamentárias, fortalecendo o Executivo em detrimento do Legislativo:

“Os parlamentares têm margem bastante estreita de interferência no orçamento, e sua capacidade de emendar o projeto de lei orçamentária é bem menor do que em parlamentos de outros países democráticos e do que era na Segunda República brasileira”³⁷⁶.

Nesse arranjo institucional, cabe ao Presidente propor a lei orçamentária anual e ao Congresso Nacional cabe aprová-la, admitindo-se, por meio de intenso processo de negociação, que sejam apresentadas emendas bastante restritivas ao Orçamento da União.

Na etapa legislativa da elaboração do orçamento da União, asseguram-se aos Deputados e Senadores a apresentação de emendas parlamentares individuais, que

³⁷⁴ SANTOS, Fabiano, op. cit., 2003, p. 65.

³⁷⁵ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 87.

³⁷⁶ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 87.

poderiam ser definidas como sugestões quanto à alocação dos recursos públicos federais, onde “basicamente, o objetivo (...) é o destinar recursos para a base eleitoral do proponente”³⁷⁷.

Para tanto, é comum que as emendas parlamentares tenham como propósito o custeio ou investimento em saúde, educação e infraestrutura das bases eleitorais dos parlamentares, por meio da sugestão de destinação desses recursos federais para prefeituras e hospitais filantrópicos, por exemplo.

Por sua natureza e objetivo – transferir recursos do orçamento federal para Estados e Municípios, que são economicamente dependentes da União – destaca-se que as emendas parlamentares configuram estratégico ativo político e eleitoral³⁷⁸ aos próprios Deputados e Senadores, uma vez que “sem a ação federal em seu favor nos estados e municípios, sempre carentes de recursos federais, o parlamentar perde as condições de elegibilidade.”³⁷⁹

Entretanto, em que pese a apresentação de emendas parlamentares ao orçamento, a Constituição Federal conferiu ao Presidente da República a prerrogativa para administrar o ritmo da execução de todos os gastos públicos de responsabilidade do Poder Executivo, de modo que “a liberação, a alocação e a velocidade do gasto (...) são realizadas de forma arbitrária na gestão de caixa.”³⁸⁰

Além disso, pela própria natureza jurídica da lei orçamentária, embora não seja permitido ao Presidente efetuar gastos que não estejam devidamente autorizados pelo Congresso, confere-se ao Poder Executivo todas as prerrogativas para executar a lei orçamentária anual sem a obrigatoriedade de cumpri-la na integralidade, a depender do ritmo da arrecadação, do fluxo de caixa e das demais condicionantes que autorizam ao Presidente manejar o orçamento da forma que julgar mais conveniente:

“como o orçamento não é impositivo, o presidente tem grande poder discricionário, controlando a execução orçamentária na boca do caixa. (...) ele não pode fazer gastos que não estejam autorizados pelo Congresso. Mas pode deixar de fazê-los, mesmo autorizados, como e quando quiser”³⁸¹.

Nesse sentido, “o poder orçamentário foi transferido quase integralmente ao Executivo”, garantindo-lhe todas as condições para controlar as despesas públicas, poden-

³⁷⁷ SCHIER, Paulo Ricardo, op. cit., p. 120.

³⁷⁸ “Pelo lado do parlamentar, as emendas são usualmente consideradas importante instrumento eleitoral, porque permitem o atendimento de demandas da sua base eleitoral.” in MENDES, Marcos; DIAS, Fernando Álvares Correia. A PEC do Orçamento Impositivo. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, maio/2014 (Texto para Discussão nº 149), p. 13. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 23 de janeiro de 2019.

³⁷⁹ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 79.

³⁸⁰ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 88.

³⁸¹ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 78.

do “contingenciar esse gasto e controlá-lo na boca do caixa, redefinindo na prática o perfil alocativo.”³⁸²

Ao ampliar significativamente a discricionariedade do Executivo sobre a execução do orçamento da União³⁸³, a Constituição concedeu ao Presidente o “monopólio do poder de alocar recursos orçamentários”, garantindo-lhe “recursos expressivos”³⁸⁴ e “um poder extra de barganha e negociação de lealdade”³⁸⁵ para “formar coalizões de governo”³⁸⁶.

Para tanto, o Presidente da República passou a utilizar o instrumento do contingenciamento e descontingenciamento das emendas parlamentares como forma de prestigiar seus apoiadores, reforçar a fidelidade de sua coalizão e manter sua influência sobre a agenda congressual:

“O contingenciamento de emendas parlamentares, em especial das emendas individuais, é normalmente referido como um instrumento de barganha política a disposição do Poder Executivo Federal. Sempre que precisa reforçar a sua base de apoio no Congresso, o Executivo descontingencia parte das emendas em retribuição a voto ou posicionamento favorável do parlamentar.”³⁸⁷

Segundo Fabiano Santos, a Constituição de 1988, ao garantir ao Executivo o monopólio para definir e executar as questões orçamentárias, aumentou a dependência de Deputados e Senadores em relação ao Executivo, porque:

“retirou da alçada dos congressistas um instrumento fundamental para manter e ampliar sua influência política. Com o monopólio, a única fonte de distribuição de benefícios paroquiais é o próprio Executivo, o que significa que o Presidente ganha um enorme poder de barganha perante cada parlamentar”³⁸⁸.

Ou seja, com a Constituição de 1988, os parlamentares perderam influência e poder sobre a alocação de recursos na lei orçamentária, ao passo que também perderam as garantias de execução do orçamento – e das emendas parlamentares – ao longo dos exercícios financeiros, tornando-os mais dependentes da ação e da disposição política do Executivo:

“Isto porque fato das emendas orçamentárias serem aprovadas não é garantia de que elas sejam executadas. E o presidente se utiliza exatamente da falta de sincronia entre a arrecadação fiscal e as despesas previstas como arma para ação estratégica”³⁸⁹.

³⁸² ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 88.

³⁸³ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 78.

³⁸⁴ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 87.

³⁸⁵ SCHIER, Paulo Ricardo, op. cit., p. 121.

³⁸⁶ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 87.

³⁸⁷ MENDES, Marcos; DIAS, Fernando Álvares Correia, op. cit., p. 13.

³⁸⁸ SANTOS, Fabiano, op. cit., 2003, pp. 22-23.

³⁸⁹ SCHIER, Paulo Ricardo, op. cit., p. 121.

Por todo exposto, considerando a dependência dos entes subnacionais – Estados e Municípios – por recursos federais; o interesse político-eleitoral dos parlamentares em destinarem recursos para suas bases eleitorais; e a discricionariedade do Presidente para determinar o ritmo e a forma de execução das despesas públicas, não é surpreendente que a “execução das emendas individuais dos congressistas ao orçamento anual” tenha se tornado, ao longo desses 30 anos, “o principal incentivo institucional para a manutenção da fidelidade partidária e da lealdade a coalizão”³⁹⁰.

Houve, entretanto, um avanço significativo no sentido de reduzir, ou ao menos dificultar, a utilização da execução de emendas parlamentares, por parte do Executivo, como moeda de troca para obtenção e manutenção do apoio dos parlamentares à agenda legislativa do governo.

Para tanto, por meio da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, entre outras modificações³⁹¹, tornou-se obrigatório o pagamento das emendas parlamentares individuais de todos os Deputados e Senadores, independente de seus partidos.

Tal medida, que encontra-se no novo § 11 do artigo 166 da Constituição Federal, tornou as emendas parlamentares impositivas, reduzindo significativamente a discricionariedade do Poder Executivo na alocação dos recursos e na execução do orçamento federal³⁹².

A Emenda Constitucional nº 86/2015 também abriu, de forma excepcional³⁹³, a possibilidade de contingenciamento parcial das emendas parlamentares individuais, no mesmo percentual de contingenciamento que incidir sobre todas as despesas não obrigatórias (art. 166, § 17 da Constituição Federal). Ou seja:

“Não se poderá (...) eleger as emendas parlamentares como alvo principal do contingenciamento, protegendo-se outras despesas do orçamento. Isso retira do Poder Executivo o poder discricionário de privilegiar a execução de suas prioridades, em detrimento das prioridades dos parlamentares.”³⁹⁴

Desde a sua promulgação, são inegáveis os avanços institucionais trazidos com a Emenda Constitucional nº 86/2015, por meio das emendas impositivas, reduzindo-se, em parte, a dependência do Legislativo em relação ao Executivo no que se refere à execução das emendas parlamentares.

³⁹⁰ SCHIER, Paulo Ricardo, op. cit., p. 120.

³⁹¹ A Emenda Constitucional nº 86/2015 também fixou o limite de 1,2% da receita corrente líquida para as emendas parlamentares individuais ao Orçamento da União, e estipulo que metade deste percentual deve ser destinado a ações e serviços públicos de saúde (art. 166, § 9º da Constituição Federal).

³⁹² Na prática, “Isso significa que parte do orçamento que antes era de execução discricionária, passa a ser de execução obrigatória.” in MENDES, Marcos; DIAS, Fernando Álvares Correia, op. cit., p. 3.

³⁹³ Somente quando “for verificado que reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias”, nos termos do § 17 do artigo 166 da Constituição Federal.

³⁹⁴ MENDES, Marcos; DIAS, Fernando Álvares Correia, op. cit., p. 11.

Diga-se que a redução da dependência foi apenas parcial, pois, dados os amplos poderes governamentais para manejar o orçamento e executá-lo, não se pode dizer que a Emenda Constitucional nº 86/2015 foi suficiente, uma vez que o Executivo ainda pode determinar – no mesmo exercício financeiro – quando e quais emendas parlamentares vão ser liberadas ao longo do ano.

Nesse sentido, é usual que o grau de facilidade na execução das emendas e liberação dos recursos seja variável de acordo com a maior ou menor fidelidade do parlamentar em relação à agenda legislativa do governo. Ou seja, parlamentares da base governista ou alinhados ao governo em determinadas pautas, sem dúvida, continuam sendo favorecidos quanto à execução das emendas, ainda que todas sejam impositivas.

2.2.2.3. *Considerações gerais*

É possível sistematizar as contrapartidas que sustentam o pacto político do presidencialismo de coalizão da seguinte forma: partidos e parlamentares – o “poder pedinte” – buscam, do Executivo, o “poder concedente”, por meio das nomeações em Ministérios e execução das emendas parlamentares, “obter a liberação de recursos para suas bases eleitorais.” Tais interesses, de conotação política e eleitoral, tornam-se ativo estratégico para a negociação com o governo e composição das coalizões.

Por sua vez, o Presidente da República, altamente poderoso nesse desenho institucional, atende os interesses dos partidos e parlamentares, dando-lhes acesso e facilidades no governo, exigindo-lhes como contrapartida o apoio para a tramitação das proposições do governo e a proteção contra os mecanismos de fiscalização e controle congressuais que visem controlar, limitar ou mesmo paralisar a agenda do governo.

Nesse contexto, o Presidente e o Congresso “exercem, em última instância, o poder de veto. Todo o esforço de ambos dedica-se, portanto, a negociar a remoção do veto do outro.”³⁹⁵

É o que Abranches chama de “jogo de soma zero”:

“Coalizões são um jogo de poder. Poder é sempre um jogo de soma zero. Alguém cede poder, para alguém ganhar poder. Portanto, uma coalizão é uma cessão calculada de poder. O presidente cede estrategicamente poder sobre a alocação de recursos públicos e nomeações para cargos de confiança com poder de decisão e distribuição. O partido cede estrategicamente poder de veto”³⁹⁶.

Em que pese se tratar de uma pactuação aparentemente simples e coesa, Abranches lembra que no Brasil, “a coalizão é um contrato de cessão de poderes a título precário”, porque não há, muitas vezes, total adesão dos partidos ao programa e às prioridades elencadas pelo Presidente.

³⁹⁵ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 372.

³⁹⁶ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 183.

Em outras palavras, o arranjo institucional que caracteriza a relação entre Executivo e Legislativo no Brasil pós-1988 é marcado pela “ausência de incentivos e compromissos programáticos ou de políticas públicas”³⁹⁷.

Não por acaso, em diversos governos do período, dada a necessidade impositiva de formação dessas amplas coalizões governamentais, constatou-se que não havia, sequer, qualquer afinidade programática ou ideológica entre a plataforma política do Presidente e determinados partidos que integravam sua base de apoio parlamentar.

Diante desse cenário, em que não são descartáveis os riscos de incongruência entre a pauta presidencial e o posicionamento político e ideológico de determinados partidos de sua base, verificou-se uma necessidade constante, nos períodos presidenciais pós-1988, desses acordos políticos que sustentam a coalizão serem constantemente revistos, como forma de impor nova precificação ao apoio partidário.

Trata-se de relação de interdependência, entre Executivo e Legislativo, extremamente ineficiente, pois “gera várias dificuldades que ao mesmo tempo prolongam e reduzem a eficácia do processo decisório”³⁹⁸, uma vez que:

“Tudo é negociado caso a caso. Dá-se uma queda de braço entre os vários partidos da coalizão e entre a coalizão e o presidente por cotas das concessões presidenciais. Cada lado busca conceder o mínimo possível, para ter o que oferecer a cada rodada subsequente de negociações.”³⁹⁹

Dada a necessidade constante de renegociar os termos de concessão entre as forças políticas do governo e do Congresso, essa sistemática intrincada, morosa e bastante cara, tem o potencial de comprometer a qualidade da legislação gestada no Legislativo e das políticas públicas implementadas pelo Executivo, uma vez que “perde-se a visão de conjunto” e a “perspectiva programática de largo prazo”⁴⁰⁰, substituindo tais diretrizes por pautas mais restritivas, imediatistas, de menor qualidade e quase sempre ineficientes.

Também não há nesse sistema de pactuação política, que leva o nome de presidencialismo de coalizão, qualquer garantia de médio e longo prazo quanto à durabilidade da coesão da base parlamentar, bem como da fidelidade de seus integrantes, em que pese todos os custos financeiros e políticos pagos pelo Presidente quase sempre “à vista”, no momento da celebração de tais acordos.

Além da baixa previsibilidade quanto à coesão e durabilidade da coalizão, da falta de incentivos à afinidade programática e aos riscos para a produção legislativa e para a qualidade das políticas públicas, é necessário analisar, do ponto de vista institucional, o impacto que esses custos acarretam para o próprio Estado brasileiro.

³⁹⁷ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 87.

³⁹⁸ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 373.

³⁹⁹ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 373.

⁴⁰⁰ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 373.

O que tem se verificado, ao longo desses 30 anos, é que as nomeações políticas, por intermédio das indicações partidárias, para cargos comissionados da administração federal, o loteamento de Ministérios, de órgãos públicos e agências, a repartição de “feudos” do governo entre partidos, e a execução discricionária de emendas parlamentares, deturpam a própria noção de Estado e de administração pública, convertendo-o e subjugando-o a interesses menores e mais restritos do que aquele que se concebe com base na primazia do interesse público.

Isso porque a “associação entre a dependência da governança ao apoio parlamentar e a correlação entre sucesso eleitoral dos parlamentares e acesso a recursos e cargos governamentais gera poderosos incentivos ao toma-lá-dá-cá, ao clientelismo e à patronagem”⁴⁰¹, que “tende a eliminar ou elidir relações de confiança, afinidade programática ou convencimento ideológico.”⁴⁰²

Nesse sentido, a política, a negociação programática, a convergência ideológica e o interesse público, que devem nortear a atuação governamental e parlamentar, vão dando lugar ao fisiologismo, à negociação pragmática, à convergência meramente circunstancial e ao interesse eleitoral, partidário ou até mesmo estritamente pessoal na tomada de decisões por partes dos agentes públicos.

Os custos – para além do loteamento de cargos e liberação de emendas – são de toda ordem, geram ineficiências colaterais para o desempenho dos Poderes Executivo e Legislativo, comprometem a própria noção de administração pública, viciam o processo decisório, tornando, portanto, essa sistemática do presidencialismo de coalizão bastante problemática do ponto de vista político e institucional.

2.2.3. Fragmentação partidária e a conversão do presidencialismo de coalizão em presidencialismo de cooptação

2.2.3.1. *O pluripartidarismo na Constituição de 1988*

É notória a importância desempenhada pelos partidos políticos enquanto peça fundamental do modelo de representação política no arranjo institucional moldado pela Constituição de 1988. Elival da Silva Ramos destaca a “essencialidade das agremiações partidárias”⁴⁰³ no processo decisório brasileiro, ao qual Manoel Gonçalves Ferreira Filho já atribuía, em 1976, como sendo baseado em uma “democracia pelos partidos”⁴⁰⁴.

A primeira – e principal – característica do sistema partidário brasileiro, consagrado com a redemocratização e a Constituição de 1988 é o seu caráter multifacetado,

⁴⁰¹ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 79.

⁴⁰² ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 372.

⁴⁰³ RAMOS, Elival da Silva. O delineamento do estatuto dos partidos políticos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, Revista de direito administrativo, São Paulo: Atlas, v. 248, maio/agosto de 2008, p. 54.

⁴⁰⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Sete vezes democracia. São Paulo: Convívio, 1977, p. 57, apud RAMOS, Elival da Silva., 2008, p. 54.

assegurando-se o pluralismo político a partir da plena “liberdade partidária”, ou seja, “liberdade de criação de partidos, desde que observados os limites (...) e os requisitos formais estabelecidos pela legislação infraconstitucional”⁴⁰⁵.

A Constituição de 1988 referendou, portanto, um “sistema pluripartidário e de livre competição entre os partidos”⁴⁰⁶, assegurando-lhes, uma série de garantias constitucionais⁴⁰⁷, entre elas a “atuação da representação parlamentar dos partidos”, qual seja, “o direito de se projetar para o âmbito parlamentar”⁴⁰⁸.

Nesse sentido, todos os partidos, por meio da eleição de seus representantes para o Congresso Nacional, possuem plenos direitos para exercer todas as atividades inerentes à vida parlamentar, podendo organizar-se por meio de lideranças partidárias na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Também é conferido a todos os partidos – e em especial àqueles que optem por exercer oposição ao governo:

“todos os meios efetivos de exercer o seu relevante papel de fiscalização do exercício do governo pelo partido ou coalizão de partidos majoritária, bem como de formulação de propostas alternativas às políticas preconizadas pela maioria. (...) mencione-se o princípio da proporcionalidade na composição da Mesa e das Comissões do Congresso Nacional e de suas Casas (art. 58, § 1º da CF), incluindo a Comissão representativa do Congresso para o período de recesso (art. 58, § 4º); a possibilidade de constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito, (...) e, finalmente, a própria legitimação dos partidos com representação no Congresso Nacional para a propositura de ações diretas de inconstitucionalidade (art. 103, VIII) (...).”⁴⁰⁹

Além da plena liberdade para criação, organização e atuação dos partidos políticos no Brasil, que coaduna com os ideais do pluralismo político que fundamentam o Estado brasileiro após a redemocratização, a Constituição Federal também assegurou a manutenção do sistema proporcional para eleição dos membros dos legislativos municipais, estaduais e para a Câmara dos Deputados.

Esse sistema de votação proporcional para composição do Legislativo foi introduzido no Brasil com a Constituição de 1934, e é peça chave para entender o processo de sedimentação de forças entre Legislativo e Executivo no Brasil desde então. Isso porque o sistema proporcional é um dos elementos essenciais, de que trata Sérgio Abranches, para explicar a formação do presidencialismo de coalizão no Brasil.

Sobre a relação entre o sistema proporcional, o multipartidarismo e o presidencialismo de coalizão, convém que se analisem as considerações de Fabiano Santos:

⁴⁰⁵ RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2008, pp. 56-57.

⁴⁰⁶ RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2008, p. 57.

⁴⁰⁷ Como a autonomia política, administrativa e financeira.

⁴⁰⁸ RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2008, p. 58.

⁴⁰⁹ RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2008, pp. 58-59.

“o sistema proporcional gera o multipartidarismo. Multipartidarismo significa baixa probabilidade de que apenas um partido conquiste 50% mais uma das cadeiras parlamentares, e isto, por sua vez, aumenta as chances de que presidentes sejam eleitos sem base parlamentar majoritária. Por isso, o governo teria mais dificuldade em obter apoio no legislativo do que seria em regimes parlamentaristas, no quais o governo deriva diretamente de uma maioria parlamentar, ou em regimes presidencialistas com voto distrital de pluralidade, cuja consequência mais imediata é a conformação de um sistema bipartidário”⁴¹⁰.

Nesse sentido, o sistema proporcional acentua a proliferação de partidos e a fragmentação da representação política no Parlamento, de modo que o presidente, por não conseguir obter a maioria exclusivamente com seu próprio partido, precisa formar as coalizões com outros partidos como forma de assegurar, como anteriormente exposto, as plenas condições para impor sua agenda legislativa e se blindar de eventuais crises políticas – em outras palavras, como forma de garantir a sua governabilidade.

Em que pese o sistema proporcional e o pluripartidarismo, para Fabiano Santos, ao menos nos primeiros 15 primeiros anos da experiência presidencialista brasileira pós-1988, os presidentes do período não enfrentaram maiores dificuldades para formação de coalizões e obtenção da maioria⁴¹¹.

Entretanto, o quadro jurídico e político dos partidos sofreu profundas modificações – principalmente nas últimas duas décadas – tornando necessário reavaliar o impacto do sistema proporcional e do pluripartidarismo no presidencialismo de coalizão brasileiro.

2.2.3.2. As intervenções legislativas e jurisprudenciais nos sistemas partidário e eleitoral

As primeiras considerações a respeito das mudanças no sistema partidário brasileiro devem ser feitas sob o enfoque jurídico, tratando pontualmente de algumas alterações legislativas e intervenções do Poder Judiciário que contribuíram para a consolidação da conjuntura que se vislumbra passados 30 anos da Constituição.

É preciso destacar, por exemplo, o avanço obtido com a Lei nº 9.096, de 1995, que estabeleceu o estatuto jurídico dos partidos políticos, e a Lei nº 9.504, de 1997, que estabeleceu normas de caráter permanente para as eleições, “rompendo-se com a tradição de se disciplinar as eleições gerais e municipais por meio de legislação transitória”⁴¹².

Entre as principais inovações trazidas pela via legislativa, destaca-se o artigo 13 da lei nº 9.096/1995, que estabeleceu uma “cláusula de desempenho” por meio da qual

⁴¹⁰ SANTOS, Fabiano, op. cit., 2003, p. 61.

⁴¹¹ SANTOS, Fabiano, op. cit., 2003, p. 62.

⁴¹² RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2008, pp. 62-63.

o desempenho eleitoral dos partidos na eleição para a Câmara dos Deputados, seria fator determinante para limitar a atuação partidária nas Casas Legislativas de todos os níveis federativos, bem como o acesso aos recursos do fundo partidário e às transmissões gratuitas pelo rádio e televisão⁴¹³.

Tratava-se de mecanismo introduzido ainda no começo da experiência presidencialista brasileira pós-1988, e cujas características eram muito mais brandas do que a “cláusula de barreira” aplicada na Alemanha, por exemplo⁴¹⁴, visando justamente, criar limitações para a proliferação de siglas partidárias no país.

Quanto ao controle de constitucionalidade e o comportamento do Poder Judiciário em matérias referentes aos sistemas partidário e eleitoral nos primeiros 15 anos da Constituição de 1988, Elival da Silva Ramos faz as seguintes considerações:

“Observa-se, no período de 1988 a 2003, o comedimento da Corte Constitucional brasileira ao controlar a constitucionalidade de normas legais referentes ao estatuto partidário, reconhecendo, invariavelmente, a liberdade de conformação do legislador, somente afastada se manifesto o abuso praticado.”⁴¹⁵

Entretanto, houve uma inflexão no comportamento do Judiciário, em especial do STF, a partir de 2003, quando da análise das questões relativas aos sistemas eleitoral e partidário, cujos reflexos são determinantes para entender o atual quadro de organização partidária no Brasil.

É nesse sentido, por exemplo, a decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.354-8/DF⁴¹⁶, de dezembro de 2006, em que, revertendo a decisão liminar que havia sido confirmada pelo plenário em fevereiro de 1996, os Ministros deram razão aos argumentos do Partido Social Cristão (PSC), declarando a inconstitucionalidade da cláusula de desempenho prevista no artigo 13 da Lei nº 9.096/1995, com base no princípio do pluralismo político e seus reflexos para o sistema pluripartidário preconizado pelo artigo 17 da Constituição Federal⁴¹⁷. Com tal decisão, a cláusula de desempenho, que estava prevista para entrar em vigor nas eleições de 2006, jamais foi aplicada.

⁴¹³ RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2008, p. 64.

⁴¹⁴ Elival da Silva Ramos explica que a cláusula de barreira alemã estabelece que os partidos que obtenham votação aquém do limite legal ficam privados de representação no Parlamento, in RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2008, p. 64.

⁴¹⁵ RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2008, p. 63.

⁴¹⁶ “PARTIDO POLÍTICO – FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR – PROPAGANDA PARTIDÁRIA GRATUITA – FUNDO PARTIDÁRIO. Surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário. NORMATIZAÇÃO – INCONSTITUCIONALIDADE – VÁCUO. Ante a declaração de inconstitucionalidade de leis, incumbe atentar para a inconveniência do vácuo normativo, projetando-se, no tempo, a vigência de preceito transitório, isso visando a aguardar nova atuação das Casas do Congresso Nacional.” (STF. ADI nº 1.354-8/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, D.J. 30.03.2007, republicado em 29.06.2007).

⁴¹⁷ RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2008, p. 64.

O Congresso Nacional também foi um colaborador decisivo para a viabilização de um ambiente propício à proliferação de partidos e fragmentação da representação política no Parlamento desde 1988. Por meio da Emenda Constitucional nº 52, de 08 de março de 2006, os parlamentares asseguraram a plena liberdade dos partidos para composição de suas coligações eleitorais, “sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal” (artigo 17, § 1º da Constituição Federal).

Tratava-se, na realidade, de uma reação do Congresso frente à Resolução nº 20.993/2002, do Tribunal Superior Eleitoral, que determinava a verticalização das coligações partidárias. Ou seja, que tornava obrigatório que as coligações eleitorais entre partidos no âmbito nacional, vinculassem as coligações no âmbito estadual, distrital ou municipal, não sendo permitidas, por exemplo, as coligações em nível local com partidos que, no âmbito nacional, estivessem coligados com outras agremiações.

Para além da discussão quanto ao mérito da Resolução do TSE, o fato é que nos pleitos de 2002 e 2006, prevaleceu a verticalização de coligações, conforme determinação do próprio STF, que se manifestou sobre a questão em diversas oportunidades no âmbito das ADIs 2626⁴¹⁸, 2628⁴¹⁹ e 3685⁴²⁰. Entretanto, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 52/2006 o Congresso Nacional deu fim à possibilidade de verticalização das candidaturas para as eleições seguintes.

Além da inconstitucionalidade da cláusula de desempenho, decidida pelo STF, e o fim da verticalização das coligações, encampada por meio de Emenda Constitucional aprovada pelo Congresso Nacional, ainda merecem destaque um conjunto de decisões do TSE e do STF, tratando de fidelidade partidária e distribuição do fundo partidário e tempo de rádio e televisão, que acabaram, involuntariamente, impulsionando a criação de novos partidos no Brasil.

Explica-se. Por meio da Resolução nº 22.610, de 2007, o TSE, seguindo determinação judicial do STF⁴²¹, especificou, entre as hipóteses de justa causa para a troca de

⁴¹⁸ “Por unanimidade, o Tribunal não conheceu, por irregularidade da representação processual, do pedido formulado pelo Partido Popular Social – PPS, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.626-7/DF. O Tribunal, por maioria, não conheceu do pedido formulado, pelos demais requerentes, na inicial da ação, vencidos os Senhores Ministros Sydney Sanches, Relator, Ilmar Galvão, Sepúlveda Pertence e Presidente, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Redigirá o acórdão a Senhora Ministra Ellen Gracie.” (STF. ADI nº 2626-7/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, D.J. 18.04.2002).

⁴¹⁹ Apensado à ADI nº 2626-7/DF.

⁴²⁰ “Decisão: (...) o Tribunal, por maioria, julgou procedente a Ação para fixar que o § 1º do artigo 17 da constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 8 de março de 2006, não se aplica às eleições de 2006, remanescendo aplicável à tal eleição (...)” (STF. ADI nº 3685/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, D.J. 23.03.2006).

⁴²¹ O STF determinou que caberia ao TSE editar resolução disciplinadora do procedimento de justificação do desligamento partidário, quando do julgamento dos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.203 e 26.604, que tratavam sobre fidelidade partidária e as hipóteses de perda de mandato parlamentar, in STF. MS nº 26.604/DF, Rel. Min. Carmen Lúcia, Plenário, D.J. 04.10.2007).

partido, sem perda de mandato, quando da criação, incorporação ou fusão de partidos (art. 1º, § 1º, incisos I e II da Resolução).

As exceções em questão, impostas à regra da fidelidade partidária, tornaram-se rapidamente um grande incentivo à criação de novas agremiações no Brasil, como forma de viabilizar a troca partidária por parlamentares no exercício do mandato. Somada a essa resolução do TSE, por meio da ADI nº 4430/DF, o STF, ao fixar as regras para distribuição do tempo de rádio e TV, estendeu aos partidos novos, criados após as eleições legislativas:

“o direito de acesso proporcional aos dois terços do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, considerada a representação dos deputados federais que migrarem diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos para a nova legenda no momento de sua criação.”⁴²²

Ou seja, o STF referendou o entendimento de que, com a criação de novos partidos, os parlamentares poderiam efetuar a troca partidária, sem risco de perda de mandato, levando consigo sua “cota individual” referente à distribuição do tempo de rádio e TV e recursos do fundo partidário.

Estavam sacramentados, portanto, no bojo dessas decisões do Poder Judiciário, todos os incentivos para a proliferação de novas agremiações, como subterfúgio para descumprimento da fidelidade partidária e redistribuição dos recursos do fundo partidário e do tempo de rádio e TV de que dispõem os partidos⁴²³:

“Os políticos cada vez mais se aperceberam das vantagens de criação de novos partidos e aprenderam (...) a cumprir as regras para o seu registro. De que o negócio era lucrativo, não havia dúvida, uma vez que qualquer partido, por menor que fosse, tinha assegurado acesso a recursos públicos e a tempo gratuito de propaganda no rádio e na televisão. Na origem, o sinal verde para a proliferação de partidos foi dado em nome das minorias ideológicas (partidos comunistas, verdes etc.), mas quem se beneficiou foram as maiorias fisiológicas.”⁴²⁴

Na mesma linha de flexibilização do princípio da fidelidade partidária, o Congresso Nacional aprovou, em 2015, mudança na Lei dos Partidos Políticos para incluir entre as hipóteses de justa causa para desfiliação sem aplicações de sanções, a “mudança

⁴²² STF. ADI nº 4430/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, D.J. 29.06.2012, p. 5.

⁴²³ O Congresso Nacional, reagindo a essa decisão do STF no âmbito da ADI nº 4430, acelerou a tramitação e aprovou a Lei nº 12.875/2013, que visava, justamente, fixar que o tempo de rádio e TV e o fundo partidário seriam distribuídos de acordo com o resultado das eleições, restringindo seu acesso a novas agremiações. Entretanto, novamente por intervenção do Poder Judiciário, no âmbito da ADI nº 5105/DF, o STF declarou a inconstitucionalidade dos artigos 1º e 2º da Lei nº 12.875/2013, afastando sua aplicação, in STF, ADI nº 5105/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, D.J. 01.10.2015.

⁴²⁴ CARDOSO, Fernando Henrique. Crise e reinvenção da política no Brasil. 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 62.

de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente” (art. 22-A, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 9.096/1995).

Na prática, o legislador brasileiro possibilitou que detentores de mandato eletivo possam trocar de partido no ano anterior ao da realização de nova eleição, sem o risco de perda do mandato atual ou futuro. Ou seja, a cada dois anos, abre-se uma “janela partidária” automática para possibilitar que parlamentares troquem de partido antes de disputarem nova eleição.

Além disso, o Congresso Nacional aprovou e promulgou a Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016, que criou uma possibilidade excepcional de troca de partidos, específica para os trinta dias seguintes ao da promulgação da referida Emenda.

Tanto a micro reforma política de 2015, quanto a Emenda Constitucional nº 91, de 2016, demonstram a incorporação – no calendário jurídico e político brasileiro – das janelas partidárias como forma de possibilitar as trocas de partido sem aplicação de sanções.

Tais mecanismos de afrouxamento da fidelidade partidária terminam por incentivar – somadas às demais intervenções relativas ao sistema partidário – a falta de coesão e disciplina partidária, o fisiologismo em substituição à ideologia programática, e a proliferação de pequenos e médios partidos no Brasil.

No sentido oposto ao das intervenções indevidas promovidas pelo Judiciário e pelo Legislativo no sistema partidário e eleitoral nos últimos 15 anos, houve uma recente e meritória intervenção do Congresso Nacional em relação às distorções na proliferação de partidos no Brasil.

Trata-se da aprovação e promulgação da Emenda Constitucional nº 97, de 04 de outubro de 2017, que passou a vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, a partir de 2020, e reintroduziu no ordenamento jurídico brasileiro a cláusula de desempenho para partidos políticos.

A vedação às coligações proporcionais era importante no sentido de evitar a distorção do voto e da vontade do eleitor nas eleições legislativas. Isso porque, no sistema proporcional com lista aberta, os votos dos eleitores são direcionados ao partido, e a ordem de preenchimento das vagas se dá com base na votação dos candidatos. Com as coligações, agora vedadas, corria-se o risco de que o voto em candidato de determinado partido acabasse elegendo candidato de partido coligado, muitas vezes sem qualquer afinidade ideológica ou programática.

Por sua vez, a reintrodução da cláusula de desempenho, que começou a valer a partir das eleições de 2018 e se tornará gradativamente mais rígida até 2030, é relevante no sentido de restringir o acesso ao fundo partidário e ao tempo de rádio e televisão àqueles partidos que tenham representatividade mínima, expressa a partir do percentual de votos em unidades da federação ou número mínimo de deputados eleitos.

Embora com quase 12 anos de atraso, a cláusula de desempenho torna-se um necessário desincentivo à criação de novos partidos. Entretanto, por serem bastante

recentes, as modificações trazidas com a Emenda Constitucional nº 97 ainda vão demandar bastante tempo até que consigam, efetivamente, reverter essa tendência de fragmentação partidária no Brasil.

Resta-nos, portanto, analisar, a partir desse quadro jurídico e político – que regula e por vezes desorganiza os sistemas partidário e eleitoral – a forma como a proliferação de partidos impactou na composição e organização do Congresso Nacional, afetando, decisivamente, a relação entre Executivo e Legislativo e comprometendo o próprio funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro.

2.2.3.3. *A hiperfragmentação partidária no Parlamento brasileiro*

O resultado de todas essas e de outras intervenções legislativas e jurisprudenciais no sistema eleitoral e no sistema partidário desde 1988, geraram, como esperado, uma acentuada proliferação partidária: atualmente 35 partidos estão registrados no TSE e outras 75 agremiações encontram-se em processo de formação⁴²⁵:

Esse quadro de proliferação de partidos tem como consequência direta e imediata, no arranjo institucional brasileiro, a fragmentação da representação político-partidária no Congresso Nacional. Nesse sentido, convém que se analise a evolução dessa fragmentação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal:

Quadro 11 – Evolução da composição das bancadas na Câmara dos Deputados⁴²⁶.

Legislatura	Número de partidos	Bancada dos três maiores partidos	Bancada dos três maiores partidos, em %
48ª (1987-1991)	12	PMDB (260), PFL (118) e PDS (34)	88,4%
49ª (1991-1995)	19	PMDB (108), PFL (83) e PDT (46)	47,1%
50ª (1995-1999)	18	PMDB (107), PFL (89) e PSDB (63)	50,5%
51ª (1999-2003)	17	PFL (108), PSDB (99), e PMDB (83)	56,5%
52ª (2003-2007)	16	PT (90), PFL (75) e PMDB (69)	45,6%
53ª (2007-2011)	20	PMDB (90), PT (83) e PSDB (64)	46,1%
54ª (2011-2015)	22	PT (87), PMDB (78) e PSDB (53)	42,4%
55ª (2015-2019)	28	PT (69), PMDB (65) e PSDB (54)	36,6%
56ª (2019-2022)	30	PT (56), PSL (52) e PP (37)	28,2%

⁴²⁵ TSE. Partidos políticos. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos>.

⁴²⁶ Dados considerados no início de cada legislatura, e obtidos pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação – Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. Fonte: Câmara dos Deputados – Secretaria Geral da Mesa (Coordenação de movimentação parlamentar); CÂMARA DOS DEPUTADOS, Assembleia Nacional Constituinte – 1987: repertório biográfico dos membros da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, Brasília: Coordenação de Publicações, 1987.

Quadro 12 – Evolução da composição das bancadas no Senado Federal⁴²⁷:

Legislatura	Número de partidos	Bancada dos três maiores partidos	Bancada dos três maiores partidos, em %
50ª (1995-1999)	11	PMDB (21), PFL (21) e PSDB (14)	69,1%
51ª (1999-2003)	09	PMDB (25), PFL (17) e PSDB (14)	69,1%
52ª (2003-2007)	08	PMDB (24), PFL (15) e PT (14)	65,4%
53ª (2007-2011)	12	PMDB (20), PSDB (14) e PFL (12)	56,7%
54ª (2011-2015)	14	PMDB (18), PT (14) e PSDB (11)	53%
55ª (2015-2019)	15	PMDB (17), PT (13) e PSDB (13)	53%
56ª (2019-2022)	21	MDB (12), PSDB (9) e PSD (7)	34,5%

A evolução do quadro de fragmentação das bancadas é verificável tanto na composição da Câmara quanto na do Senado, e a situação se deteriora gradativamente a cada nova legislatura. Enquanto no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, as três maiores bancadas representavam 50,5% da Câmara dos Deputados e 69,1% do Senado Federal, na legislatura que se iniciou em 2019, os maiores partidos representam pouco mais de 28,2% da Câmara e 34,5% do Senado.

Essa fragmentação dificulta a composição das coalizões para obtenção da maioria e é, segundo Abranches, um dos problemas mais graves do presidencialismo de coalizão reformado de 1988:

“pois afeta diretamente a formação de coalizões, o seu tamanho e a probabilidade de serem estáveis, além de propiciar terreno fértil para o clientelismo e a corrupção. A fragmentação reflete o aumento excessivo do número de partidos com poder de veto e impõe coalizões mais extensas e heterogêneas, mesmo que o presidente se contentasse com uma coalizão natural, de maioria simples. (...) A coalizão excedente da maioria simples será sempre excessivamente heterogênea para ser manejada com baixos custos políticos e fiscais. Esse quadro abre brechas à corrupção como forma de satisfazer parceiros clientelistas em número elevado.”⁴²⁸

Manoel Gonçalves Ferreira Filho também compartilha o entendimento que a fragmentação partidária do Parlamento é uma deformidade do arranjo institucional brasileiro, que torna ainda mais problemático o presidencialismo de coalizão pós-1988:

“na realidade brasileira, a pulverização e a indisciplina partidárias fragilizam a separação de poderes. (...) dificultando a definição de maiorias pró ou contra os

⁴²⁷ Não foi possível verificar a filiação partidária dos Senadores das 48ª e 49ª legislaturas. Dados considerados no início de cada legislatura, e disponíveis em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores>.

⁴²⁸ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 345.

projetos do Governo (...). E são fonte de corrupção, na medida em que tal situação propicia as barganhas de toda espécie”⁴²⁹.

2.2.3.4. *Do presidencialismo de coalizão ao presidencialismo de cooptação*

Conforme o cenário de fragmentação partidária se agrava, diluindo a concentração de parlamentares nas bancadas tradicionais e ampliando a força e a representatividade de partidos pequenos e médios – muitos dos quais sem qualquer definição programática ou ideológica – aumentam-se, conseqüentemente, as dificuldades na interlocução entre governo e Congresso, e por óbvio, os custos para formação e manutenção das coalizões.

Para enfrentar essa problemática da fragmentação partidária e viabilizar a governabilidade, verificou-se, nos períodos presidenciais mais recentes, o total desvirtuamento das relações entre Executivo e Legislativo, convertendo o presidencialismo de coalizão em verdadeiro presidencialismo de cooptação.

O presidencialismo de cooptação seria um dos sintomas do “processo de degeneração do sistema político”⁴³⁰, a partir da formação das coalizões governamentais por meio da cooptação financeira e material dos partidos, enquanto método e prática política:

“Com a ampliação no número de pedintes, é impossível conceder a todos, em tudo, apenas com cargos e recursos fiscais legais. A cooptação como método de formação de coalizões leva à preferência por benefícios materiais e, como o mensalão e a Lava Jato indicaram, pode incentivar o uso de propinas para partidos e pessoas, como bônus de participação na coalizão, em detrimento de aspirações programáticas. Partidos e lideranças oportunistas, sem barreiras morais, num quadro em que predomina um padrão de comportamento político-institucional permissivo demais, são os que mais facilmente se adaptam a esse ecossistema (...) e nele prosperam.”⁴³¹

Nesse sentido, o presidencialismo de cooptação – a versão mais fisiológica e viciada do presidencialismo de coalizão – teria se manifestado originalmente, “na forma de compra de apoio parlamentar por meio de ‘mesadas’”, que foi tornado público nos desdobramentos do escândalo do “Mensalão”, evoluindo, posteriormente, “para a montagem de um sistema estruturado de financiamento dos partidos governistas”, cujos detalhes foram revelados no âmbito das investigações da Operação Lava Jato⁴³²:

“Por meio desse sistema, (...), recursos desviados de empresas e fundos de pensão estatais engordavam o faturamento de um punhado de empresas cartelizadas, que,

⁴²⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, Aspectos de direito constitucional contemporâneo, op. cit., p. 155.

⁴³⁰ CARDOSO, Fernando Henrique, op. cit., p. 49.

⁴³¹ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 346.

⁴³² CARDOSO, Fernando Henrique, op. cit., p. 49.

por sua vez, transferiram parte dos valores superfaturados para os partidos do governo, tudo isso através de uma vasta rede de operadores políticos e financeiros (...).⁴³³

A amálgama que formou e manteve as coalizões governamentais – neste cenário de hiperfragmentação partidária – nos últimos períodos presidenciais seria, justamente, o aparelhamento da máquina pública para a operacionalização de negócios ilícitos, favorecendo determinadas empresas privadas em troca de recursos para financiamento dos partidos e de suas campanhas eleitorais, além de enriquecimento ilícito e aproveitamento pessoal de suas lideranças:

“os recursos que fluíam pelos dutos subterrâneos das empresas estatais, para o financiamento de campanhas políticas e, em não poucos casos, para o enriquecimento pessoal. (...). Em graus variados o fenômeno se espalhou por todos os setores e por várias empresas, bancos e órgãos públicos, alcançando inclusive as agências reguladoras (...).”⁴³⁴

Como se vê, a intrincada relação entre Executivo e Legislativo, que se sustenta por meio de coalizões, foi sensivelmente contaminada pelo acentuado processo de fragmentação partidária, tornando esse diálogo entre os Poderes ainda mais complexo e aumentando consideravelmente os custos políticos, financeiros e institucionais decorrentes da necessidade de garantir e assegurar a governabilidade.

Se no presidencialismo de coalizão as bases de apoio parlamentar eram sustentadas por meio de indicações para ocupação de cargos comissionados e execução das emendas parlamentares, com a ampliação vertiginosa de partidos – e, portanto, de atores políticos com capacidade de demandar e exercer influência sobre o processo decisório – governos passaram a utilizar mecanismos cada vez menos republicanos – e ilegais – para formação de suas coalizões.

Nesse contexto, a tendência crescente de fragmentação partidária e a adoção de novos meios e novas formas de negociação, por meio da cooptação financeira e material de partidos e parlamentares, não são meras coincidências e também não decorrem exclusivamente de eventual desvio moral de determinado partido, governo ou grupo político.

Trata-se de uma relação de causa e consequência, de um processo mais amplo e mais complexo de contínua deterioração – ou de degeneração – do sistema político como um todo: eleitoral, partidário e do processo decisório e de interlocução entre o Executivo e Legislativo, em que, a partir dessa proliferação de partidos que ocasionou as conhecidas dificuldades práticas para o arranjo institucional brasileiro, houve, como reação deliberada do próprio sistema político, a mutação do presidencialismo de coalizão para o presidencialismo de cooptação, sustentado com base em práticas fisio-

⁴³³ Idem.

⁴³⁴ CARDOSO, Fernando Henrique, op. cit., pp. 50-52.

lógicas e clientelistas, cujos detalhes, ao se tornarem públicos, tornam-se midiáticos escândalos de corrupção.

Em outras palavras, o Mensalão e a Lava Jato não são causas, mas consequências – sintomas – das incongruências do sistema político brasileiro, que conjuga, como longamente demonstrado, um sistema federativo assimétrico, um Presidente forte e paradoxalmente dependente do Congresso, um sistema partidário hiperfragmentado, além de incentivos endêmicos do arranjo institucional brasileiro ao clientelismo, à patronagem e à sistemática apropriação da máquina e dos recursos públicos.

CONJUNTURA E PERSPECTIVAS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

3.1. A FUNÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Quando se estuda o sistema de governo brasileiro uma considerável parte da análise concentra-se na correlação de forças entre os Poderes Executivo e Legislativo. Nesse sentido, para definir e compreender o chamado presidencialismo de coalizão são preponderantes as pesquisas que tratam do desempenho da Presidência da República e do Congresso Nacional neste arranjo institucional.

Contudo, tão relevante quanto à análise do Executivo e do Legislativo, para compreensão do presidencialismo de coalizão, é a necessária análise das funções e do desempenho institucional do Poder Judiciário nesse sistema moldado pela Constituição de 1988 e desenvolvimento ao longo dos últimos 30 anos.

Para compreender o papel político e as funções do Judiciário no sistema de governo brasileiro pós 1988 é preciso dar alguns passos atrás para fixar dois importantes pressupostos. Para tanto, analisaremos as considerações a respeito do Poder Judiciário na origem do sistema presidencialista, revisitando o arranjo institucional dos Estados Unidos da América e em seguida, de forma bastante sucinta, verificaremos a quem coube o papel de resolução de conflitos e mediação político-institucional na história do período republicano brasileiro.

No arranjo institucional dos Estados Unidos da América, que inaugurou o sistema de governo presidencialista nas democracias modernas, reafirma-se o princípio da separação de Poderes a partir da estruturação de um Poder Judiciário apartado, independente e harmônico em relação aos Poderes Executivo e Legislativo.

Nesse sentido, a Constituição dos Estados Unidos da América em seu artigo III, seção 1, organizou o Poder Judiciário de forma hierárquica, por meio de uma Suprema Corte e tribunais inferiores a serem criados mediante determinação legislativa⁴³⁵.

Ao analisarem os artigos da Constituição, por meio dos artigos federalistas, Hamilton, Madison e Jay destacam a importância do Poder Judiciário delegado a “corpos isolados e independentes”⁴³⁶ do Poder Legislativo, assegurando a todos os juízes algumas garantias básicas como a inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios.

Destaca-se ainda a preocupação dos Founding Fathers americanos em delimitar as competências e a forma de atuação da Suprema Corte, enquanto “um tribunal de Suprema Jurisdição e sem recurso ulterior”⁴³⁷:

“O resultado de todas essas observações sobre os poderes da judicatura federal é: que todos eles foram escrupulosamente limitados às causas que manifestamente lhe competem; que, pelo que diz respeito à divisão destes poderes, um pequeníssimo número de causas em primeira instância ficou reservado ao tribunal supremo, deixando-se todo o resto aos tribunais inferiores; que o tribunal supremo terá jurisdição de apelação tanto em matéria de direito como de fato em todos os casos de sua competência (...).”⁴³⁸

Nesse sentido, assegurou-se a jurisdição da Suprema Corte para “declarar nulos todos os atos manifestamente contrários aos termos da Constituição”⁴³⁹, ainda que emanados pelo corpo legislativo, pois “a Constituição quis colocar os tribunais judiciais entre o povo e a legislatura, principalmente para conter essa última nos limites das suas atribuições”⁴⁴⁰. Trata-se da supremacia constitucional da jurisdição norte-americana de que trata Alexandre de Moraes:

“A característica mais marcante do sistema constitucional americano consiste na absoluta supremacia constitucional e em seu mecanismo de efetivação jurisdicional (judicial review), permitindo-se ao Poder Judiciário e, em especial, à Suprema Corte, mediante casos concretos que lhe são postos a julgamento, interpretar a Constituição Federal, para com ela adequar e compatibilizar as leis e os atos normativos editados pelos demais Poderes de Estado.”⁴⁴¹

⁴³⁵ “Article III. Section 1. The judicial Power of the United States, shall be vested in one supreme Court, and in such inferior Courts as the Congress may from time to time ordain and establish. The Judges, both of the supreme and inferior Courts, shall hold their Offices during good Behaviour, and shall, at stated Times, receive for their Services, a Compensation, which shall not be diminished during their Continuance in Office.”

⁴³⁶ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John, op. cit., p. 475.

⁴³⁷ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John, op. cit., p. 473.

⁴³⁸ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John, op. cit., p. 481.

⁴³⁹ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John, op. cit., p. 459.

⁴⁴⁰ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John, op. cit., p. 460.

⁴⁴¹ MORAES, Alexandre de. Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais: garantia suprema da Constituição. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2003, pp. 85-86.

Com o mesmo entendimento, Mônica Herman Caggiano destaca a importância político-institucional do Poder Judiciário norte-americano no exercício de sua jurisdição constitucional, que se desenvolve e se materializa por meio do controle de constitucionalidade:

“Com efeito, acolhida como um verdadeiro dogma em território norte-americano, a separação de poderes não deixou de prestigiar o Poder Judiciário; conferiu-lhe a função de guardião da Constituição, assegurando-lhe, num primeiro momento, competência quanto ao controle do federalismo, o que, sob o impacto da célebre iniciativa do Chief Justice Marshall, em 1803 (no caso *Marbury v. Madison*), originou o poder de controle de constitucionalidade, consagrando em relação ao Poder Judiciário um papel político-jurisdicional que se materializa no âmbito do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis ou das decisões políticas”⁴⁴².

No exercício de sua jurisdição constitucional, destacam-se as competências da Suprema Corte para “decidir as causas entre dois Estados, entre um Estado e os cidadãos de outro e entre os cidadãos de diferentes Estados” como forma de garantir a “paz da União” e a estabilidade do federalismo americano⁴⁴³.

Em outras palavras, foi o Poder Judiciário, no arranjo institucional norte-americano, estruturado para exercer o papel de mediador dos conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo e entre os entes da federação, oferecendo as resoluções para tais desentendimentos por meio de suas decisões e do efetivo exercício de sua jurisdição constitucional.

Resta delimitado, portanto, o primeiro pressuposto para análise e compreensão do papel institucional do Poder Judiciário brasileiro no presidencialismo pós-1988: no modelo presidencialista original, concebido pelos Estados Unidos, o Poder Judiciário e a Suprema Corte em especial, é a instituição com competência para assegurar a harmonia federativa e o equilíbrio entre o governo e o Parlamento por meio da resolução dos seus conflitos político-institucionais.

Para delimitação do segundo pressuposto é necessário que analisemos o desempenho do Poder Judiciário e identifiquemos o ator político responsável pelo papel de moderação dos conflitos institucionais ao longo da evolução da história republicana brasileira.

No Brasil, diversos analistas consideram que as crises entre os Poderes e as paralisas decisórias sempre dependeram, assim como em outros Estados modernos, de uma arbitragem institucional. Entretanto, José Eduardo Faria reconhece que, no Bra-

⁴⁴² CAGGIANO, Mônica Herman. A emergência do Poder Judiciário como contraponto ao bloco monocolor Legislativo/Executivo: o exame do quadro brasileiro, tendo por base a reforma política realizada – quase por inteiro – pelos tribunais superiores, in MORAES, Alexandre de (coord.). Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 2009, p. 103.

⁴⁴³ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John, op. cit., p. 468.

sil, tal mediação política tem como origem o Poder Moderador desenvolvido no período imperial⁴⁴⁴.

Entretanto, para Sérgio Victor Tamer, essa arbitragem institucional que era desempenhada pelo Poder Moderador no período imperial, não foi atribuída ao Poder Judiciário no período republicano, como nos Estados Unidos da América.

Isso porque, com a proclamação da República em 1891, apesar da instauração de um regime republicano, baseado no sistema presidencialista e federativo e de inspiração norte-americana, a arbitragem institucional – entre Executivo e Legislativo, e entre os entes da federação – foi efetivamente exercida pelas forças armadas:

“Muitos entendem que o poder moderador, teorizado por Benjamin Constant na época das monarquias constitucionais e adotado no Império pela Carta outorgada por D. Pedro I, a 25 de março de 1824, continuou a existir de 1891 a 1964, tendo por titular não um rei, mas as forças armadas”⁴⁴⁵.

Para justificar seu entendimento de que coube às forças armadas exercerem a arbitragem institucional, como espécie de poder moderador no período republicano, Sérgio Victor Tamer destaca “as sucessivas intervenções do Exército na vida política do país”⁴⁴⁶, no período entre 1891 a 1964.

Não é preciso aprofundar tanto a análise para perceber que o entendimento do referido autor está correto no sentido de que coube às forças armadas, em detrimento do Poder Judiciário, o papel de mediação e resolução dos conflitos político-institucionais no Brasil.

Para tanto, basta que se verifique que “o exercício do poder, efetivamente, no Brasil, sempre esteve vinculado à força da arma.”⁴⁴⁷ Nesse sentido, a própria deposição do Imperador e proclamação da República foram decisivamente comandadas pelas forças armadas brasileiras.

Posteriormente, ao longo da República Velha como demonstrado, os sucessivos governos sustentaram-se com base na política de governadores – por meio da administração presidencial do condomínio de oligarquias estaduais – e tiveram o estratégico respaldo militar como garantia da estabilidade política e institucional do período. A perda do apoio militar foi, inclusive, o fator preponderante para a crise político institucional que impediu a posse de Júlio Prestes e garantiu a ascensão de Getúlio Vargas ao poder.

⁴⁴⁴ “Nos tempos imperiais, essa arbitragem foi exercida pelo poder Moderador – um mecanismo autoritário instituído pelo Imperador D. Pedro I na Constituição outorgada de 1824.” in FARIA, José Eduardo. *Presidencialismo de coalizão: as alternativas de arbitragem para a paralisia decisória*. São Paulo, Revista do Advogado, ano XXXVII, n. 135, out. 2017, p. 61.

⁴⁴⁵ TAMER, Sérgio Victor. *Fundamentos do Estado democrático e a hipertrofia do executivo no Brasil*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 169.

⁴⁴⁶ Idem.

⁴⁴⁷ TAMER, Sérgio Victor, op. cit., pp. 223-224.

A Era Vargas, da mesma forma, sustentou-se por meio do apoio das forças armadas, tendo sido sua atuação decisiva para a vitória do governo federal na Revolução de 1932, para o golpe de 1937 e manutenção do Estado Novo até meados de 1945. Foi, assim como na República Velha, a perda do apoio militar o fator condicionante que viabilizou o fim do período ditatorial, por meio da pressão política para convocação de eleições e da Assembleia Constituinte.

Também foi por meio de intervenção militar que se assegurou a antecipação da queda de Getúlio Vargas em 1945, e a manutenção do Presidente do STF, José Linhares, na Presidência da República até a posse do Presidente eleito Eurico Gaspar Dutra.

Com a Constituição de 1946, como já destacamos anteriormente, as forças armadas foram um ator político extremamente importante no período, destacando-se sua atuação na crise política que levou ao suicídio de Getúlio Vargas, a intervenção militar do General Henrique Teixeira Lott para assegurar a posse do Presidente Juscelino Kubitschek e o veto militar à posse de João Goulart após renúncia do Presidente Jânio Quadros, que levou à adoção da solução parlamentarista em 1961.

Nesse sentido, Sérgio Abranches, ao analisar o conturbado período de 1946 a 1964, destaca a omissão do Poder Judiciário para enfrentamento das crises políticas e resolução dos impasses:

“todas as tentativas de saída dos impasses pela judicialização do conflito político foram frustradas, quer pela omissão da Suprema Corte, quer por seu alinhamento aos poderosos do dia. Essa recusa ao controle de constitucionalidade deu mais força e abrangência ao veto militar naquele período. No silêncio do STF, os militares se apossaram do papel de recurso em última instância (...)”⁴⁴⁸.

Por óbvio, com o golpe militar de 1964, as forças armadas, que até então desempenhavam papel de mediação política, assumem efetivamente o protagonismo da condução do governo e da vida política nacional⁴⁴⁹. Para tanto, os militares fizeram, como sabido, diversas intervenções nos Poderes Legislativo e Judiciário por meio da cassação de parlamentares e Ministros, aumento na composição do STF e redução efetiva da autonomia e independência desses Poderes.

Para Abranches, “a situação se agravava com a intervenção militar no Judiciário no período ditatorial, após o golpe contra a Segunda República”, pois com isso, o STF “passara de omissor e politicamente alinhado a subordinado ao Executivo”⁴⁵⁰.

Resta delimitado, portanto, o segundo pressuposto da análise da função do Poder Judiciário no presidencialismo pós-1988: em que pese o papel de arbitragem insti-

⁴⁴⁸ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 83.

⁴⁴⁹ TAMER, Sérgio Victor, op. cit., pp. 223-224.

⁴⁵⁰ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 83.

tucional desempenhado pelo Judiciário no modelo presidencialista norte-americano, no período republicano brasileiro de 1891 a 1985, a mediação política e a resolução dos impasses entre os Poderes foram resolvidas por meio do veto militar e da intervenção política das forças armadas que efetivamente exerceram, durante a maior parte da vida política nacional, uma espécie de poder moderador em relação aos Poderes, instituições e forças políticas nacionais.

A partir desses dois pressupostos – o modelo norte-americano e o poder moderador das forças armadas no Brasil – passamos à análise do papel institucional desempenhado pelo Poder Judiciário no presidencialismo de coalizão brasileiro, reinaugurado com a Constituição de 1988.

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, assegurou-se, de fato, uma elevação do papel institucional do Poder Judiciário, assegurando uma maior autonomia e independência em relação aos demais Poderes e efetivos instrumentos para o desempenho de suas funções e para o exercício da jurisdição constitucional, conforme destaca Abranches:

“Com a autonomia plena, reconhecido efetivamente como um dos três poderes independentes, o Judiciário saiu da Constituinte como um ator político-jurídico decisivo”⁴⁵¹.

Gilmar Ferreira Mendes destaca essa efetiva ampliação dos poderes do Judiciário e do Ministério Público na Constituição de 1988⁴⁵², e Manoel Gonçalves Ferreira Filho observa que:

“no plano do Judiciário, ampliava-se o controle de constitucionalidade, estendendo-se a legitimação ativa para as ações diretas. Reforçava-se a fiscalização da administração pública, alargando-se o alcance da ação civil pública, mas, sobretudo, dando-se autonomia e força ao Ministério público que se tornava um fiscal não só da lei, mas da própria moralidade pública”⁴⁵³.

Para Elival da Silva Ramos, o incremento do sistema de controle difuso de constitucionalidade é uma das mais relevantes inovações da Constituição de 1988 em comparação ao desenho institucional do Judiciário nas cartas constitucionais anteriores, destacando-se:

“a ampliação da legitimação para a propositura de ações diretas de inconstitucionalidade (art. 103, caput); (...), o alargamento do objeto dessas ações, de modo a abranger, também, ‘a omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional’ (art. 103, § 2º); a criação da arguição de descumprimento de direito fundamental,

⁴⁵¹ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 83.

⁴⁵² MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 901.

⁴⁵³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, Aspectos do direito constitucional contemporâneo, op. cit., p. 146.

configurada (...) como uma autêntica ação direta de inconstitucionalidade de caráter subsidiário; a criação da ação direta declaratória de constitucionalidade (...).⁴⁵⁴

A atuação do Judiciário, por meio do controle de constitucionalidade seria no sentido de assegurar uma espécie de contrapeso democrático:

“O papel acrescido da Suprema Corte nessa função intermediadora escapa do âmbito dos mecanismos de vigilância e fiscalização, os freios do sistema (checks). Enquadra-se no plano dos mecanismos de contrapeso democrático (balance), os fatores de equilíbrio entre os Poderes.”⁴⁵⁵

Para José Celso de Mello Filho, esse incremento na atuação jurisdicional do STF principalmente, é dotado de toda a legitimidade conferida a partir da Constituição de 1988 como forma de assegurar o controle de todos os atos praticados pelos demais Poderes, prevenindo quaisquer desvios jurídico-constitucionais e eventuais lesões a direitos subjetivos dos cidadãos:

“É imperioso assinalar, em face da alta missão que se acha investido o Supremo Tribunal Federal, que os desvios jurídico-constitucionais eventualmente praticados por qualquer instância de poder – mesmo quando surgidos no contexto de processos políticos – não se mostram imunes à fiscalização judicial da Suprema Corte (...). a intervenção do Poder Judiciário, nas hipóteses de lesão a direitos subjetivos amparados pelo ordenamento jurídico do Estado, reveste-se de plena legitimidade constitucional, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do poder Legislativo, como se registra naquelas situações em que se atribuem, à instância parlamentar, condutas tipificadoras de abuso de poder, seja por ação, seja por omissão.”⁴⁵⁶

Mônica Herman Caggiano também compartilha o entendimento de que, com a Constituição de 1988, houve uma significativa remodelação das atribuições e do próprio papel institucional do Judiciário, em especial no que se refere à proteção contra as arbitrariedades dos demais Poderes e na garantia dos direitos fundamentais:

“O desenvolvimento da justiça constitucional, envolvendo na sua textura, um respeitável elenco de novas ações para a tutela dos direitos fundamentais, a proteção dos direitos das minorias, a atribuição constitucional de autoridade suprema, em matéria eleitoral, a Cortes Jurisdicionais, e o entendimento de que à Suprema Corte compete, no seu papel de guardião da Constituição, promover a interpretação conforme dos dispositivos constitucionais, estabelecendo critérios e linhas

⁴⁵⁴ RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos*. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015, pp. 291-292.

⁴⁵⁵ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 367.

⁴⁵⁶ MELLO FILHO, José Celso de, op. cit., p. 536.

interpretativas para nortear a atuação do poder Público em geral – não mais limitada ao próprio Judiciário – operaram significativa remodelação das tarefas e da relevância do poder judiciário em cenário político”⁴⁵⁷.

Além dessa preocupação da Carta de 1988 em dotar a jurisdição constitucional de instrumentos para proteção das garantias fundamentais em face das arbitrariedades dos agentes públicos, para Sérgio Abranches, a Constituição “aumentou a responsabilidade do Judiciário na mediação política” entre os Poderes Executivo e Legislativo, e “aumentou o escopo do controle constitucional dos atos legislativos e de governo. (...)”⁴⁵⁸

Ou seja, em grande medida, poderia se dizer que ao menos no plano constitucional de 1988, buscou-se aproximar o Poder Judiciário e mais especialmente o STF, das atribuições próprias de um tribunal detentor da jurisdição constitucional para, enquanto guardião da Constituição, resolver os impasses e conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo e exercer o controle de constitucionalidade sobre as leis e atos de governo.

Para José Celso de Mello Filho, o incremento do papel institucional do Judiciário a partir da Constituição de 1988, que possibilitou instrumentos mais efetivos para intervenção judiciária na resolução de impasses entre Legislativo e Executivo, teve como consequência direta o processo de “judicialização da política”.

“A crescente judicialização das relações políticas em nosso País resulta da expressiva ampliação das funções institucionais conferidas ao Judiciário pela vigente Constituição, que converteu juízes e os Tribunais em árbitros dos conflitos que se registram na arena política, conferindo, à instituição judiciária, um protagonismo que deriva naturalmente do papel que se lhe cometeu em matéria de jurisdição constitucional, como revelam as inúmeras ações diretas, ações declaratórias de constitucionalidade e arguições de descumprimento de preceitos fundamentais ajuizadas pelo Presidente da República, pelos Governadores de Estado e pelos partidos políticos, agora incorporados à ‘sociedade aberta de intérpretes da Constituição’ (...)”⁴⁵⁹.

Os novos instrumentos de intervenção judiciária na política e na mediação dos conflitos entre os Poderes tornaram-se incentivos para uma nova “lógica da ação política” que “em parte se judicializa pela expectativa de que possa haver revisão judicial.”⁴⁶⁰ Em outras palavras, os atores políticos no arranjo institucional brasileiro passam a ver a judicialização como alternativa para resolução dos seus próprios conflitos.

⁴⁵⁷ CAGGIANO, Mônica Herman, op. cit., p. 110.

⁴⁵⁸ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 365.

⁴⁵⁹ MELLO FILHO, José Celso de, op. cit., p. 531.

⁴⁶⁰ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 367.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho faz ressalvas a esse processo de judicialização da política após 1988, por entender que, por se tratarem de conflitos de natureza iminentemente política, deveria caber ao próprio processo político sua mediação e resolução:

“conflitos políticos – como os que ocorrem no andamento dos trabalhos parlamentares – podem tornar-se questões judiciais. (...). Assim, frequentemente se veem mandados de segurança contra atos interna corporis do Congresso etc..., com a consequência de ter o juiz de mediar litígios essencialmente políticos, sem a possibilidade de recorrer aos meios essencialmente políticos: a negociação, a composição de interesses, a conciliação etc.”⁴⁶¹.

Destaca-se ainda a relação direta, identificada por alguns autores, entre o processo da judicialização da política e o presidencialismo de coalizão reinstituído a partir de 1988, conforme se verifica a “conexão entre o alargamento dos poderes do Legislativo e do Executivo e a ampliação do papel do Judiciário na intermediação de conflitos e no controle constitucional”⁴⁶² nesse novo arranjo institucional.

Nesse sentido, Abranches observa que “a intervenção do Judiciário em questões políticas virou rotina no Brasil” ao longo dos últimos 30 anos, e seria decorrência direta dos conflitos entre os governos e o Parlamento e da instabilidade das coalizões governamentais⁴⁶³:

“O presidencialismo de coalizão é bastante afetado pela mudança nos humores dos partidos na coalizão. Isso pode acontecer em todo regime no qual o governo depende de uma aliança multipartidária majoritária. Mas o dano é muito maior onde a coalizão é um imperativo da governabilidade. A probabilidade de choques paralisantes entre Executivo e Legislativo aumenta quando é necessário um grande número de partidos para formar a maioria suficiente para garantir a governabilidade. Nesses casos, aumenta também a probabilidade de contrariedades entre governo e oposição no Congresso. O centro se esvazia e deixa de ser amortecedor de crise, permitindo ao presidente trocar alianças. Há, ainda, divergências entre as unidades federativas e a União, agravadas pela extrema concentração fiscal e regulatória na União. Ao contrário dos regimes parlamentaristas, nosso modelo não dispõe de mecanismos políticos ágeis para enfrentar impasses previsíveis entre o Executivo e o Legislativo, entre partidos governistas e oposicionistas ou entre a União e as unidades da federação. Essa falta de mecanismos propriamente políticos para resolução de conflitos leva a impasses, crises políticas e paralisia decisória. O único recurso é a judicialização.”⁴⁶⁴

⁴⁶¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves., Aspectos do direito constitucional contemporâneo, op. cit., p. 159.

⁴⁶² ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 365.

⁴⁶³ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 365.

⁴⁶⁴ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 365.

A expansão cada vez mais intensa da judicialização da política no presidencialismo de coalizão pós 1988 seria a tentativa de transformar o Judiciário em “instrumento de desempate do jogo político”. Para tanto, “o STF se tornava o árbitro não apenas dos conflitos Legislativo/Executivo, mas também dos desencontros naturais entre governo e oposição no processo legislativo”⁴⁶⁵.

Para Abranches, trata-se de uma tendência inexorável do presidencialismo de coalizão reformado que se aprofundou consideravelmente ao longo do tempo⁴⁶⁶, entretanto, indica que “o sistema institucional não cumpre bem essa função, sobretudo na instância mais apropriada que é a parlamentar.”⁴⁶⁷

Manoel Gonçalves Ferreira Filho critica essa exacerbação da judicialização da política e identifica que, entre as consequências negativas desse fenômeno, estaria a usurpação das prerrogativas do Executivo e do Legislativo, pelo Judiciário:

“O Judiciário, em todas as suas instâncias, tem-se substituído ao Executivo na determinação de políticas públicas, ou na orientação destas. (...). Igualmente, pode-se dizer, sem qualquer hesitação, que o Judiciário também está substituindo o Legislativo na formulação de normas que deveriam ser objeto de lei”⁴⁶⁸.

Em outras palavras, para Manoel Gonçalves Ferreira Filho o Judiciário estaria assumindo funções políticas,

“ensejado por instrumentos previstos na Constituição e pelas particularidades desta, entretanto, já foi muito além do que os constituintes ou os exegetas do texto de 1988 imaginaram. Ocorre uma ‘judicialização da política’ que leva a uma ‘politização’, em mais de um sentido, do próprio Poder Judiciário”⁴⁶⁹.

Sérgio Abranches também destaca, na análise que faz da atuação do Poder Judiciário nessa conjuntura, que a judicialização da política provocou reflexos político-institucionais bastante relevantes:

“A disputa política passou a ter como palco não apenas os plenários do Congresso, como também varas e tribunais de justiça.”⁴⁷⁰

Como consequência desse fenômeno de exacerbação do papel político do Judiciário, impulsionado pelo presidencialismo de coalizão e pela judicialização da política, vislumbram-se dois desdobramentos quanto ao comportamento do Judiciário, que guardam certa relação entre si, quais sejam: o “ativismo judicial” e a “politização do judiciário”.

⁴⁶⁵ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 188.

⁴⁶⁶ Idem.

⁴⁶⁷ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 367.

⁴⁶⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O desequilíbrio entre os poderes, op. cit., p. 73.

⁴⁶⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O desequilíbrio entre os poderes, op. cit., p. 72.

⁴⁷⁰ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 365.

Entre as definições teóricas do fenômeno do ativismo judicial, destaca-se aquela apresentada por Elival da Silva Ramos:

“Ao se fazer menção ao ativismo judicial, o que se está a referir é à ultrapassagem das linhas demarcatórias da função jurisdicional, em detrimento, principalmente da função legislativa, mas, também, da função administrativa e, até mesmo, da função de governo.”⁴⁷¹

Nesse sentido, ativismo judicial seria uma deturpação do papel institucional do Poder Judiciário, por meio do qual os juízes tomam para si, como decorrência do processo de judicialização da política, atribuições dos demais Poderes.

Para Elival da Silva Ramos, são diversos os fatores de impulsão do ativismo judiciário no Brasil⁴⁷², entre eles, destaca-se o dilema institucional do constitucionalismo de governo. Nesse sentido, o ativismo judicial seria uma das consequências do desempenho dos Poderes, em especial do Legislativo, no presidencialismo de coalizão brasileiro:

“o Poder Judiciário, estimulado pelo reforço à tarefa de controle jurídico da função legislativa que lhe compete exercer e premido pelas pressões no sentido de concretizar plenamente a Constituição social-democrática de 1988, ultrapassa, por vezes, os limites que o nosso sistema jurídico estabelece ao manejo da função jurisdicional, porém o faz, em boa medida, pela ineficiência dos Poderes representativos na adoção das providências normativas adequadas àquela concretização.”⁴⁷³

Em outras palavras, o fenômeno de ativismo judicial, que ascendeu sobre o comportamento de parte da magistratura brasileira nas últimas décadas, seria decorrente da “inapetência legislativa do Parlamento”⁴⁷⁴. Diante de tal diagnóstico, que impulsionou o ativismo judicial no Brasil, Elival da Silva Ramos identifica que,

“Para muitos, a matriz desses problemas reside na dinâmica de funcionamento do sistema de governo presidencialista, incapaz de gerar governos apoiados por maiorias parlamentares estáveis, o que se agrava em um quadro de pluripartidarismo exacerbado, como o nosso.”⁴⁷⁵

O segundo desdobramento sobre o comportamento do Judiciário, como consequência da exacerbação do processo de judicialização da política, se refere ao risco de politização do Judiciário.

⁴⁷¹ RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2015, p. 119.

⁴⁷² Elival da Silva Ramos elenca e descreve, detalhadamente, cada um dos fatores preponderantes para a expansão do ativismo judicial no Brasil, qual sejam: o modelo de estado intervencionista; a expansão do controle abstrato de normas; a ascensão da tendência doutrinária e filosófica do neoconstitucionalismo; os dilemas institucionais do constitucionalismo de governo – o arranjo institucional do presidencialismo de coalizão; e a atividade normativa atípica do STF, por meio de súmulas vinculantes e o mandado de injunção, in RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2015, pp. 283-320.

⁴⁷³ RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2015, p. 303.

⁴⁷⁴ RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2015, p. 308.

⁴⁷⁵ RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2015, p. 304.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “a Judicialização da política importa num risco de politização do Judiciário”⁴⁷⁶, porque,

“acostumando-se a decidir questões políticas, o Judiciário pode ceder à tentação de suprir com suas liminares ou julgamentos os demais Poderes, vistos como omissos ou corruptos. Ou seja, substituir-se aos outros Poderes, quebrando a especialização das funções”⁴⁷⁷.

Para Mônica Herman Caggiano, a judicialização da política e a politização do Judiciário seriam sinônimos no mesmo processo em que o Poder Judiciário emerge, no arranjo político institucional, a partir da paralisia do Poder Legislativo, tomando para si a titularidade do processo decisório:

“sob o impacto do fenômeno da politização da justiça ou a judicialização da política, que se materializa pelo deslocamento da decisão política para a sede do Poder Judiciário”⁴⁷⁸.

A partir da tomada das funções inerentes ao Executivo e principalmente ao Legislativo, o Judiciário passa a ficar vulnerável ao processo de politização, à perda de sua imparcialidade e, em último grau, de sua independência:

“chamado frequentemente a decidir questões políticas, o Judiciário tende a se politizar. De fato, o magistrado tende a deixar manifestarem-se as suas convicções e seu senso moral. Aquelas podem desviar-se para o desiderato de favorecer uma ideologia, ou até um partido, este pode leva-lo a um papel de vingador do bem contra o mal. (...). Disto, o passo é curto para a perda de imparcialidade e a assunção de papel partidário, no sentido lato e no sentido estrito do qualificativo. Por outro lado, a percepção de que o Judiciário tem um papel político, pode criar a tentação de afeiçoar, ao menos, o seu órgão supremo ao partido, ou partidos que estejam no poder, em dado momento. À perda de imparcialidade, aí, se somaria a perda de independência”⁴⁷⁹.

Ainda sobre o risco de politização do Judiciário, Manoel Gonçalves Ferreira Filho observa como consequência desse processo que o Judiciário torna-se efetivamente um ator político, vulnerável às críticas e pressões da opinião pública, distanciando-se dos propósitos originais que fundamentam e estruturam o Poder Judiciário e, em especial, a jurisdição constitucional:

“As decisões do Judiciário e, sobretudo, as da Suprema Corte são encaradas politicamente. Simplicisticamente, ou servem ao governo, ou servem à oposição. Em

⁴⁷⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O desequilíbrio entre os poderes, op. cit., p. 75.

⁴⁷⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O desequilíbrio entre os poderes, op. cit., p. 76.

⁴⁷⁸ CAGGIANO, Mônica Herman, op. cit., p. 102.

⁴⁷⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, O desequilíbrio entre os poderes, op. cit., p. 76.

ambos os casos são contestadas, denunciadas, criticadas, vilipendiadas, não apenas nos corredores do foro, mas pela imprensa, rádio e televisão⁴⁸⁰.

Em que pese as críticas e as ponderações contrárias ao ativismo judicial e à politização do Judiciário pós-1988, é preciso ressaltar a visão favorável de alguns teóricos a respeito da função e do papel institucional desempenhado pelo Poder Judiciário no presidencialismo de coalizão brasileiro pós-1988, como Marcos Nobre:

“É comum ouvir que movimentos de contorno de veto como esses representariam uma ‘judicialização da política’ ou o exercício de um ‘ativismo judicial’. Como se o Judiciário estivesse indo além do que seria o seu domínio próprio, invadindo competências que pertenceriam ao Legislativo e mesmo ao Executivo. Nessa visão, o Judiciário teria já uma espécie de espaço predeterminado de atuação, fixo, imóvel e imutável, estabelecido sabe-se lá por que mente iluminada, que sabe de antemão como as coisas devem ser, independentemente das disputas políticas concretas. De acordo com essa visão privilegiada, o Judiciário brasileiro seria, no final das contas, algo como uma porta dos fundos do sistema político”⁴⁸¹.

Na mesma linha, Sérgio Abranches entende como positivo o ativismo judicial no arranjo institucional brasileiro pós-1988, consolidando-se como um componente decisivo para a estabilidade institucional e para a resolução de conflitos políticos e dos impasses entre os Poderes que se desencadearam no período:

“o ativismo judicial para resolução de conflitos e impasses na política é um fator de fortalecimento da resolução de conflitos e impasses na política é um fator de fortalecimento da democracia e do Estado democráticos de direito (...)”⁴⁸².

Entretanto, Sérgio Abranches também reconhece que a “dimensão política da ação do Judiciário tem legitimidade restrita, alto potencial para controvérsias, e se dá nos limites da democracia.”⁴⁸³

Da análise do arranjo institucional brasileiro inaugurado pela Carta de 1988 e dos 30 anos que se sucederam é possível concluir, preliminarmente, que houve avanços político-institucionais obtidos com o incremento dos instrumentos de intervenção judiciária e de efetiva atuação da jurisdição constitucional, em especial no que se refere à proteção das garantias individuais, controle das arbitrariedades do Estado e resolução dos conflitos entre entes federativos e entre os Poderes.

As garantias de independência político-institucional do Judiciário e a ampliação de seus poderes com a Constituição de 1988 asseguraram, de certa forma, maior esta-

⁴⁸⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, Aspectos do direito constitucional contemporâneo, op. cit., p. 159.

⁴⁸¹ NOBRE, Marcos, op. cit., p. 17.

⁴⁸² ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 84.

⁴⁸³ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, pp. 367-368.

bilidade e mecanismos mais objetivos e transparentes para a interlocução e mediação dos conflitos entre Executivo e Legislativo.

Se nas experiências republicanas anteriores a mediação política e resolução dos conflitos eram conduzidas pelas forças armadas, com a Constituição de 1988 e o aprimoramento institucional do Judiciário coube a este Poder o efetivo exercício dessa espécie de “poder moderador”, para a condução da arbitragem institucional brasileira nos últimos 30 anos, que convencionou-se denominar de “judicialização da política”.

Entretanto, as disfuncionalidades do presidencialismo de coalizão, destacando-se entre elas a hipertrofia do Executivo e o fenecimento do Legislativo, fenômenos correlatos e fartamente demonstrados a partir da análise do desempenho desses Poderes, levaram a uma exacerbação da judicialização dos conflitos de natureza política.

Essa judicialização da política, intensificada diante dos conflitos entre os Poderes, se tornou rotina na vida política nacional, inserindo os juízes e tribunais diariamente na agenda nacional, uma vez que, suas decisões tornaram-se decisivas para a resolução dos impasses, influenciando decisiva e excessivamente a indicação dos rumos políticos do país.

Essa tendência gerou dois desdobramentos sobre o comportamento da magistratura e do Poder Judiciário como um todo: o ativismo judicial e o risco de politização do Judiciário.

O ativismo judicial, como demonstrado, apesar de motivado por uma série de outros fatores, também guarda relação de causa e consequência com esse arranjo institucional pós-1988, a partir do qual o Judiciário – do STF às instâncias inferiores – toma para si parte das competências e atribuições que seriam inerentes ao Executivo e ao Legislativo.

O segundo desdobramento sobre o comportamento do Judiciário se refere à inerente politização do Judiciário. Nesse sentido, a atuação excessivamente ativa do Judiciário e a exacerbação de suas competências em detrimento das funções dos demais Poderes tendem a transformar os magistrados em efetivos atores políticos, colocando em risco sua imparcialidade e independência, tornando o Poder Judiciário mais vulnerável às críticas e às pressões da opinião pública e com alto potencial para comprometer o desempenho institucional do próprio Judiciário.

Em que pese o processo de judicialização da política seja inerente ao novo desenho institucional do poder Judiciário inaugurado com a Constituição de 1988, não se pode negar que sua exacerbação tornou-se um estímulo para o ativismo judicial e a politização do Judiciário. Tais fenômenos, por sua vez, são gradações de um mesmo processo político decorrente do presidencialismo de coalizão que indicariam parte das disfuncionalidades do arranjo institucional do presidencialismo de coalizão a partir de 1988.

3.2. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: PROPULSOR DE CRISES POLÍTICAS OU FIADOR DA ESTABILIDADE DEMOCRÁTICA?

Há um rico embate acadêmico em torno da avaliação crítica do presidencialismo de coalizão brasileiro. Alguns estudiosos no tema avaliam que o sistema de governo forjado a partir de 1988 é instável e propulsor de crises políticas. É este, por exemplo, o entendimento de Sérgio Abranches que já avaliava, em 1988, que o presidencialismo de coalizão:

“é um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco, e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados, na fase de formação da coalizão”⁴⁸⁴.

Na avaliação do autor seria justamente em razão da heterogeneidade de forças que participam do processo decisório e da dificuldade constante em se construir e manter sólidas coalizões que haveria elevado grau de instabilidade política e institucional nesse modelo de correlação de forças entre os Poderes Executivo e Legislativo, cuja manutenção havia sido assegurada pela recém-criada Constituição de 1988.

O risco para o qual alertava Sérgio Abranches era de que essa instabilidade, provocada pela temerária relação de forças entre os dois Poderes, poderia ganhar contornos dramáticos e com consequências institucionais graves quando atingisse diretamente a Presidência da República⁴⁸⁵. Isso porque o mero risco de “ruptura da aliança, no presidencialismo de coalizão, desestabiliza a própria autoridade presidencial”⁴⁸⁶.

No epicentro de quaisquer crises de sua própria coalizão, o Presidente teria pouca capacidade de reaglutinar sua base de sustentação parlamentar⁴⁸⁷, ao passo que, no Congresso Nacional, tais crises teriam potencial para desorganizar a base de apoio do governo, e “transformar ‘coalizões secundárias’ e facções partidárias em ‘coalizões de veto’, elevando perigosamente a probabilidade de paralisia decisória e consequente ruptura da ordem política”⁴⁸⁸.

Abranches também considerava, ainda em 1988, “a insuficiência e inadequação do quadro institucional do Estado para resolução de conflitos e inexistência de mecanismos institucionais para a manutenção do equilíbrio constitucional”⁴⁸⁹, neste cenário

⁴⁸⁴ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, p. 27.

⁴⁸⁵ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, p. 30.

⁴⁸⁶ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, p. 31.

⁴⁸⁷ Abranches já descartava, em 1988, a efetividade de reformas ministeriais, com a substituição de seus titulares com base em indicações dos partidos políticos, como forma de contornar e superar as crises da coalizão governista, in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, p. 30.

⁴⁸⁸ Idem.

⁴⁸⁹ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, p. 32.

de constante instabilidade e potencial lesivo a partir dos recorrentes atritos entre Legislativo e Executivo. Nesse sentido, haveria um vácuo diante da inexistência de uma força política ou institucional capaz de oferecer alternativas para a mediação, contenção e superação dessas crises.

Depois de Abranches, diversos teóricos fizeram avaliações bastante críticas sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro, conforme sintetiza José Álvaro Moisés:

“Dentre as principais linhas de interpretação, a mais usual sustentou (...) que, embora tenha assegurado importantes avanços quanto aos direitos individuais e sociais, a nova Constituição brasileira teria institucionalizado um sistema político tendente a colocar em risco a sua governabilidade. Seu epicentro seria o chamado presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988; 2001) que, associando poderes presidenciais herdados do período autoritário a algumas características consociativas, a uma legislação eleitoral que combina a representação proporcional com lista aberta de candidatos e a um sistema multipartidário frágil e fragmentado, se caracterizaria por um padrão de qualidade institucional de baixa intensidade. Isso se deveria, entre outras razões, à limitação da capacidade do Congresso para fiscalizar e controlar plenamente as ações do Executivo, à fragilização da relação entre representados e representantes (Mainwaring e Welna, 2005), com o consequente estímulo à continuidade de relações de patronagem e clientelismo, e às dificuldades de se assegurar de forma adequada os meios de controle e de punição da corrupção e de crimes contra o patrimônio público (Ames, 2001).”⁴⁹⁰

Entretanto, para outros teóricos, o presidencialismo de coalizão reinventado em 1988 não é fator de instabilidade institucional, pelo contrário, teria sido essa engenharia institucional que assegurou o funcionamento do processo decisório do Estado brasileiro nas últimas três décadas, conforme observa Fernando Limongi:

“o controle exercido pelo presidente e os líderes partidários sobre a agenda dos trabalhos parlamentares e do processo decisório no interior do Congresso, tendo por base os poderes institucionais, tem efeitos significativos sobre o desempenho da coalizão de apoio ao presidente e a sua capacidade de manter-se unida ao longo do tempo. O controle do governo sobre a agenda protege a coalizão de governo contra comportamento oportunista e imediatista de seus próprios membros”⁴⁹¹.

Para Fernando Limongi, o presidencialismo de coalizão de 1988 desenvolveu-se como antídoto para as crises⁴⁹² e explicaria a aparente estabilidade do sistema ao longo

⁴⁹⁰ MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 66, fev. 2008, p. 19.

⁴⁹¹ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Bases institucionais do Presidencialismo de Coalizão*. Lua Nova, São Paulo, n. 44, 1998, p. 102.

⁴⁹² “Figueiredo e Limongi (1999; 2003) e (Santos, 2003), ao lado de outros estão entre os autores que mais contribuíram para mudar os rumos do debate sobre a questão, mostrando que diferente da tese original que elencava um conjunto de fatores institucionais causadores de risco permanente de instabilidade

das décadas seguintes, possibilitando a consolidação da democracia, das eleições periódicas, da alternância de poder e da promoção de reformas – por meio da imposição da agenda presidencial – que possibilitaram a estabilização econômica do Brasil ao longo do período.

Da mesma forma, Paulo Ricardo Schier avalia positivamente o presidencialismo de coalizão:

“É a partir desse arranjo que funciona o presidencialismo de coalizão: como um conjunto de procedimentos impostos por uma organização institucional que combina institutos que tornariam insolúveis os conflitos sociais, mas que, em seu funcionamento, encontra nas coalizões um procedimento eficiente de mediação social e de formação de políticas, capaz de conferir governabilidade.”⁴⁹³

Para Paulo Ricardo Schier, não há dúvidas que o presidencialismo de coalizão possibilitou “a criação de governos mais estáveis e dialógicos e a (...) ampliação do poder de agenda”⁴⁹⁴ e:

“funciona como um mecanismo eficiente para garantir estabilidade e governabilidade no contexto de um arranjo institucional em que o presidente da república possui muitos poderes e, inevitavelmente, um parlamento multipartidário, tendo que dar conta de interesses políticos e sociais plurais e fragmentados o que, certamente, gera frustrações e tensões. Neste quadro tem-se que ele cria a possibilidade que os diversos grupos, classes, frações de classes e facções que integram o Congresso Nacional solucionem os conflitos políticos e de interesses através da negociação de uma pauta definida dialogicamente.”⁴⁹⁵

Fabiano Santos, ao comparar o desempenho do presidencialismo de 1946-64 com o presidencialismo de 1988, conclui que houve uma “transição entre um sistema presidencialista fragmentado em facções para um sistema presidencialista de coalizão racionalizado”⁴⁹⁶, caracterizando-se pelo “comportamento do Legislativo (...) mais previsível e cooperativo com o governo”. E a chave para explicar essa maior estabilidade do sistema político pós-1988 estaria na concentração de poderes e prerrogativas no Poder Executivo.

José Álvaro Moisés condensa, de forma bastante didática, os argumentos e a linha de raciocínio daqueles que sustentam que o presidencialismo de coalizão brasileiro

política, especialmente, de paralisia decisória derivada de relações potencialmente conflituosas entre o executivo e o legislativo, o país teria consolidado um sistema político que, semelhante ao parlamentarismo, asseguraria não apenas a capacidade do executivo de ter os seus projetos de leis e de políticas aprovados pelo parlamento, mas também o domínio quase absoluto dos presidentes sobre a agenda política do parlamento” in, MOISÉS, José Álvaro. Introdução, in _____ (org.), op. cit., p. 8.

⁴⁹³ SCHIER, Paulo Ricardo, op. cit., p. 92.

⁴⁹⁴ SCHIER, Paulo Ricardo, op. cit., p. 114.

⁴⁹⁵ SCHIER, Paulo Ricardo, op. cit., p. 123.

⁴⁹⁶ SANTOS, Fabiano, op. cit., 2003, p. 24.

é o instrumento por meio do qual se possibilitou a estabilidade democrática e institucional das últimas décadas:

“Enquanto o foco central desse diagnóstico confrontava os efeitos do presidencialismo de coalizão com a doutrina da separação de poderes, a principal abordagem alternativa, consolidada a partir de meados da década passada, tomou direção oposta. Enfatizou precisamente a estabilidade que as instituições democráticas teriam conquistado depois de 1988 e, principalmente, a superação da paralisia decisória que caracterizou as relações entre o Executivo e o Legislativo no período pré-64. (...) os defensores dessa posição sustentam que o Brasil institucionalizou um sistema político centrado no Executivo e nas lideranças partidárias, mas que, a exemplo do parlamentarismo e de outros sistemas presidencialistas (à exceção do caso norte-americano), o presidencialismo brasileiro asseguraria a governabilidade do sistema mediante a delegação de poder que recebe da maioria parlamentar integrante das coalizões governativas. Em virtude de prerrogativas constitucionais estabelecidas em 1988, o Executivo deteria o poder não apenas de impor a agenda política e de ter a última palavra nas alocações orçamentárias, mas de assegurar o apoio necessário ao desempenho de suas funções (...). Não haveria razão, nesta perspectiva, para se falar de risco à governabilidade e da necessidade de as instituições serem aperfeiçoadas, pois as taxas de sucesso e dominância do Executivo no parlamento comprovariam a funcionalidade do sistema (Figueiredo e Limongi, 1999; Limongi, 2006).”⁴⁹⁷

Na última década, outros teóricos somaram suas considerações às críticas relativas ao presidencialismo de coalizão. José Eduardo Faria, por exemplo, caracteriza o presidencialismo de coalizão como um “sistema de alto risco” que não promove maior estabilidade, pelo contrário, potencializa a instabilidade, que passa a ser influenciada por diversos fatores tais como as questões relativas à situação econômica do país:

“o presidencialismo de coalizão, no qual os partidos da base se enfrentam em manobras calculadas para obter cargos e influência decisória, é assim um sistema de alto risco (...). E essa instabilidade tende a crescer ainda mais na transformação das alianças em coalizões efetivamente governantes para enfrentar situações decorrentes da deterioração do ambiente econômico, tais como descontrole monetário, desequilíbrio cambial, preços distorcidos, redefinição de prioridades para o gasto público, aumento da carga tributária, mudanças nas regras previdenciárias e arrocho salarial. Por exemplo, uma coalizão pode formar-se com base em amplo consenso político e ser liquidada pela divergência quanto a princípios e orientações de política econômica ou de política social. Quando isso acontece, o relacionamento do governo com as bases majoritárias de sustentação se enfraquece, o que aumenta a polarização, estimulando novos embates. Com isso, a superação

⁴⁹⁷ MOISÉS, José Álvaro, *Cultura política...*, op. cit., pp. 19-20.

negociada dos conflitos torna-se cada vez mais difícil, tensa e sujeita a riscos de contingência, uma vez que essa polarização amplia desmesuradamente as concessões que um presidente da República tem de fazer (...) para se manter no comando”⁴⁹⁸.

Para José Eduardo Faria o presidencialismo de coalizão baseia-se em um círculo vicioso no qual a estabilidade institucional está condicionada à manutenção da coalizão governamental. Esta coalizão, por sua própria natureza, é volátil e sua manutenção fica condicionada a uma série de fatores tais como o oferecimento de vantagens aos partidos e parlamentares – os custos do presidencialismo de coalizão; o apoio popular do governo, medido pelos índices de popularidade do Presidente; o grau de afinidade ideológica e programática dos parlamentares em relação às propostas do governo; a situação macroeconômica do país e dos entes federativos, entre outros.

Nesse sentido, na deficiência de quaisquer desses fatores há um gatilho para que partidos e parlamentares movimentem-se – os embates de que trata José Eduardo Faria – colocando em risco a estabilidade da coalizão. Em situações mais graves, a ruptura de grupos políticos e partidos pode ocasionar baixas significativas nas coalizões governamentais, obrigando o Presidente a reorganizar suas bases parlamentares.

O círculo vicioso seria, portanto, de movimentos constantes – verificados em todos os períodos presidenciais pós-1988 – em que a maior ou menor estabilidade política e institucional do governo fica condicionada à maior ou menor coesão de sua coalizão.

Quando há desentendimentos, embates e rupturas, deflagram-se crises na base de sustentação parlamentar que colocam em risco a governabilidade e afetam diretamente o próprio desempenho do Executivo na condução de sua agenda:

“De polarização em polarização, de embate em embate, a paralisia decisória se converte num círculo vicioso, na medida em que cada fracasso alimenta-se do fracasso anterior”⁴⁹⁹.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho também é crítico do presidencialismo de coalizão e parte sua análise da incompatibilidade entre um sistema político-democrático estável e a excessiva proliferação de partidos:

“A fórmula da democracia pelos partidos não se compatibiliza com o funcionamento de um número muito grande de partidos – o multipartidarismo “excessivo”. É isto experiência mundial. Na verdade, idealmente esse modelo reclama o bipartidarismo. Realmente, neste caso, o povo, ao votar, escolhe quem vai governar e qual a orientação do governo – presumidamente o programa do partido majoritário. Sendo muitos os partidos, a linha governamental será, em regra geral,

⁴⁹⁸ FARIA, José Eduardo, *Presidencialismo de coalizão...*, op. cit., p. 60.

⁴⁹⁹ Idem.

fruto do acordo de partidos que se compõem para constituir a coalizão majoritária – a “maioria” –, o que significa que o programa de governo será fixado entre eles, à margem da vontade popular.”⁵⁰⁰

Passados 30 anos da redemocratização, de fato, o presidencialismo de coalizão da Constituição de 1988 é mais resistente aos abalos políticos e econômicos do que o presidencialismo experimentado entre 1946 e 1964⁵⁰¹. Entretanto, assim como na experiência anterior, o presidencialismo de coalizão de 1988 não foi capaz de dirimir os riscos e os dilemas inerentes a esse sistema de governo.

Na prática dos últimos 30 anos, a sistemática do presidencialismo de coalizão assumiu a dinâmica de um pêndulo, alternando-se entre duas situações opostas a depender da maior ou menor força do Presidente, dimensionada a partir do tamanho e da coesão de sua coalizão parlamentar.

Em um cenário em que o Presidente da República está forte, com ampla base de apoio parlamentar, estabilidade econômica e altos índices de aprovação pela opinião pública, o que se verifica é o baixo desempenho do Congresso Nacional, que tende a ser mais submisso, sem apresentar maiores resistências à agenda legislativa do Presidente e sem oferecer maiores riscos quanto à utilização dos instrumentos de fiscalização e controle de que dispõe.

Em outras palavras, nesse contexto, o Legislativo converte-se em ratificador das decisões previamente tomadas pelo Poder Executivo, abstendo-se de exercer seu poder de veto e omitindo-se em sua função de fiscalizar e controlar as ações governamentais. Ressalta-se que existe, obviamente, uma gradação a depender de uma série de fatores diretos e indiretos.

Em um cenário diametralmente oposto, em momentos de maior instabilidade econômica, com a perda de popularidade do Presidente da República e eventuais conflitos internos da coalizão governamental no Congresso, o governo perde gradativamente seu poder de controle sobre a agenda legislativa, ficando mais exposto às intervenções do Legislativo através do seu poder de veto e dos demais instrumentos de fiscalização e controle de que dispõe.

Em uma análise objetiva dos últimos trinta anos, podemos dizer sem qualquer dificuldade que o arranjo político-institucional brasileiro pendulou entre esses dois polos com diversas gradações, mas alternando-se entre a maior ou menor submissão do Congresso ou do Presidente da República⁵⁰².

⁵⁰⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional, op. cit., p. 154.

⁵⁰¹ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 12.

⁵⁰² Nesse sentido, é pertinente a observação de Sérgio Abranches no sentido de que: “A submissão do Congresso ou a submissão do presidente representam, ambas, a subversão do regime democrático. E este é um risco sempre presente, pois a ruptura da aliança, no presidencialismo de coalizão, desestabiliza a própria autoridade presidencial”, in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 31.

Diante desse arranjo institucional que conjuga um Presidente forte e um Congresso com poder de veto, há uma excessiva dependência do Executivo em relação à obtenção e manutenção de uma base parlamentar majoritária. Isso porque, para que o Presidente possa de fato exercer suas competências e conduzir a agenda política nacional, como longamente demonstrado, a formação da coalizão governamental torna-se imperiosa.

Entretanto, diante da necessidade iminente de formação da coalizão majoritária, quaisquer embates, defecções ou rupturas políticas entre o governo e partidos políticos que compõem sua base parlamentar, há comprometimento da estabilidade de toda a coalizão que, conseqüentemente, colocam a própria governabilidade e autoridade presidencial em risco.

Essa relação de dependência entre o Presidente e sua coalizão e a instabilidade decorrente desse dilema geram “consequências significativas e, não raro, estressantes no relacionamento entre Executivo e Legislativo”⁵⁰³. Sérgio Abranches também destaca historicamente o “grande distanciamento entre a agenda presidencial e a agenda legislativa”, que “tem resultado em conflito, paralisia e crises institucionais.”⁵⁰⁴

Nesse sentido, quando há crises dessas coalizões e o Presidente perde parcial ou totalmente o apoio parlamentar que lhe assegura a governabilidade, há uma tendência de enfretamento do Legislativo em relação ao Executivo que pode gerar dois tipos de riscos inicialmente:

“o risco de primeiro grau, de paralisia do processo decisório, (...), capaz de bloquear qualquer votação relevante. Assim o governo ficaria incapacitado de aprovar qualquer medida importante de política ou promover qualquer reforma. E o risco de segundo grau, de aprovação pelo Legislativo de medidas que conflitem com as políticas governamentais ou as comprometam em grau variável de gravidade.”⁵⁰⁵

No risco de primeiro grau de que trata Abranches, a desorganização da coalizão governamental pode gerar paralisia decisória, ou seja, ocasionar crises políticas nas quais o Executivo perde sua capacidade de conduzir a agenda legislativa e o Legislativo, por sua vez, dada sua fragmentação, não consegue tomar para si a condução do processo decisório.

Nessas crises de paralisia decisória, tanto o Executivo quanto o Legislativo ficam impossibilitados de conduzir a agenda política nacional, dificultando a tramitação e aprovação de quaisquer propostas, mesmo as mais simples, em um cenário de verdadeiro déficit de liderança, de negociação e de condução do processo decisório.

Há ainda o risco de segundo grau no qual o Executivo não consegue impor sua agenda legislativa, possibilitando que outras forças políticas no Legislativo tomem

⁵⁰³ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, pp. 354-355.

⁵⁰⁴ Idem.

⁵⁰⁵ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 217.

para si a condução do processo decisório, aprovando matérias dos próprios parlamentares ou modificando as proposições originais do governo, no sentido contrário aos interesses e às diretrizes do Poder Executivo.

Nos últimos anos, esse risco de segundo grau inerente à instabilidade das coalizões governamentais manifestou-se na forma de “pautas bomba”, conforme noticiado pela imprensa, por meio das quais, contrariando os interesses dos governos, o Congresso acabou aprovando medidas com alto impacto financeiro e orçamentário mesmo em um cenário de delicada situação fiscal das contas públicas.

Se levadas às últimas consequências, a desorganização das coalizões governamentais e perda da governabilidade presidencial podem gerar ainda um risco de terceiro grau: as crises disruptivas que se relacionam diretamente com a própria estabilidade e continuidade do mandato presidencial:

“A estabilidade do mandato presidencial depende da capacidade de manter uma coalizão majoritária. Tem sido assim nas crises da Terceira República, como foi nas crises da Segunda. Falo de crises políticas disruptivas, que decorrem da perda de confiança e legitimidade do presidente e da fuga de partidos ou facções da coalizão sem as quais não é mais possível compor uma maioria, (...). Presidentes minoritários têm sido incapazes de preservar seu mandato. Na Segunda República, a ruptura do mandato se deu por suicídio, renúncia e golpes. Na Terceira, por impeachment.”⁵⁰⁶

O risco de terceiro grau, inerente ao presidencialismo de coalizão, estabelece uma relação direta “entre firmeza da coalizão e segurança do mandato presidencial”. Nas palavras de Sérgio Abranches, seria exatamente esse binômio de forças “que distingue o presidencialismo de coalizão dos presidencialismos multipartidários de maioria ou dos que precisam recorrer a coalizões incidentais.”⁵⁰⁷

Ou seja, para além da governabilidade, do grau de afinidade entre Executivo e Legislativo e do índice de eficiência presidencial na imposição da agenda política, o que verdadeiramente caracterizaria o presidencialismo de coalizão, em detrimento de outros sistemas políticos, seria a dependência da coalizão como pressuposto para garantir, ao longo desses 30 anos, a durabilidade do próprio mandato presidencial:

“A ausência de apoio parlamentar implica o congelamento da agenda de políticas da Presidência, que corre o risco de se deslegitimar junto à sociedade, desestabilizando o governo. Presidentes sem condições de governança rapidamente veem as condições de governabilidade se esgotarem, (...), provoca um movimento de fuga da coalizão, a debandada dos aliados e, no limite, a perda do mandato. Foi assim com Getúlio Vargas, com Jânio Quadros, com Fernando Collor de Mello e com

⁵⁰⁶ ABRANCHES, Sérgio, *op. cit.*, 2018, p. 89.

⁵⁰⁷ *Idem.*

Dilma Rousseff. Em outras palavras, dois dos quatro presidentes eleitos, tanto na Segunda quanto na Terceira República, perderam as condições de governança e governabilidade por serem ou por se tornarem minoritários”⁵⁰⁸.

Assim como José Eduardo Faria, Sérgio Abranches reconhece uma ligação direta, no presidencialismo de coalizão, entre a coesão da coalizão governamental, a manutenção do mandato presidencial e fatores externos, tais como o apoio popular do Presidente e o sucesso de sua política macroeconômica:

“O presidente eleito pelo voto direto e geral dos cidadãos é vulnerável aos humores do eleitorado, que determinam sua popularidade com base no seu desempenho. A observação sistemática dos acontecimentos políticos na histórica republicana pós-1945 indica que a popularidade está associada ao desempenho macroeconômico, principalmente à renda real, logo inflação e desemprego, e à percepção do comportamento moral do presidente. (...) associação histórico-concreta entre tragédia econômica e crise política (...).”⁵⁰⁹

E completa que:

“o sucesso econômico vitamina a governabilidade. (...). Como o Legislativo tem o ouvido colado no eleitorado e o ouve cada vez mais à medida que se aproximam as eleições, a popularidade se torna um fator crucial para a coesão da coalizão presidencial. Popularidade atrai, impopularidade repele. (...). Impopularidade (...) tem levado a crises na coalizão e abalos na Presidência. Ela põe em risco a coalizão governista, iniciando um ciclo de fuga do centro ocupado pelo presidente, de afastamento, que tende a levar à paralisia decisória e provoca tentativas de restauração da coalizão por meio de reformas de ministério, sempre problemáticas. (...) em todos os momentos de queda forte de popularidade surgiram iniciativas que ameaçavam o mandato presidencial, entre elas pedidos de impeachment. Quando altos índices de impopularidade se deram num ambiente de grande desconforto econômico, com recessão e inflação e expectativas pessimistas, o risco para a governabilidade foi sempre muito elevado. Em ambientes como esse ocorreram os dois impeachments da Terceira República.”⁵¹⁰

Tais fatores externos – o apoio popular e a política macroeconômica – instáveis por sua própria natureza, somam-se a outros fatores tais como a hiperfragmentação partidária na composição do Congresso; a heterogeneidade ideológica e incompatibilidade programática verificada na composição de algumas coalizões governamentais; a volatilidade dos interesses políticos dos parlamentares e dos partidos; e a importância dada, no presidencialismo, à personalidade pessoal do Presidente, que conferem a

⁵⁰⁸ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 79.

⁵⁰⁹ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 349.

⁵¹⁰ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 350.

esse sistema de governo uma enorme dificuldade de assegurar efetiva estabilidade político-institucional.

Muito embora diversos teóricos defendam a maior resistência do presidencialismo de coalizão de 1988, em especial no que se refere à imposição da agenda legislativa pelos governos, não há como negar o impacto institucional e as disfuncionalidades graves desse sistema de governo, verificados, por exemplo, nas sucessivas crises disruptivas que interromperam o mandato de dois, dos quatro Presidentes eleitos no período⁵¹¹ entre 1988 e 2018.

No presidencialismo de coalizão pós-1988, as mais graves crises institucionais e os conflitos de grandes proporções na relação entre Executivo e Legislativo têm sido resolvidas por meio do processo de impeachment, que se tornou uma espécie de “reação à perda da maioria social que elegeu a pessoa na Presidência e da dissolução de sua coalizão parlamentar”⁵¹². Não por acaso, todos os Presidentes, como demonstrado anteriormente, foram alvo de pedidos de abertura de processo de impeachment entre 1989 e 2018.

Trata-se, entretanto, de “instrumento inadequado para essa finalidade. Suas características complexas, traumáticas, (...) o desqualificam como saída apropriada para as crises na relação entre Executivo e Legislativo e de perda de popularidade e legitimidade presidencial.”⁵¹³

Sérgio Abranches avalia criticamente os processos de impeachment decorrentes do presidencialismo de coalizão pós-1988, por entender que não se trata de mecanismo usual para a interrupção do mandato presidencial, dadas as suas consequências institucionais graves:

“A estabilidade é, portanto, inerente ao mandato presidencial. Quando ocorre a interrupção, dá-se uma excepcionalidade prevista na lei, (...). A expectativa constitucional de duração do mandato pelo prazo determinado na Constituição é frustrada por uma decisão política majoritária especialíssima do Congresso. Por isso, ela só pode se dar em casos de crime de responsabilidade, jamais por simples perda da confiança da maioria parlamentar. (...). O impeachment não é, e jamais será, um substituto funcional ou mecanismo equivalente ao voto de desconfiança no parlamentarismo. São procedimentos de natureza institucional e política muito diferentes.”⁵¹⁴

⁵¹¹ “Outro ponto crítico do presidencialismo de coalizão tem a ver com a governabilidade, a estabilidade do mandato presidencial e o funcionamento pleno das instituições quando há conflito entre Executivo e Legislativo. Com dois impeachments em trinta anos, entre quatro presidentes eleitos, tenho sérias dúvidas se é mesmo possível falar num regime institucional totalmente funcional. Impeachments dão processos traumáticos, rupturas políticas graves, nada triviais. Espera-se que rupturas políticas dessa magnitude sejam raras.” in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 344.

⁵¹² ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 350.

⁵¹³ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 351.

⁵¹⁴ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 355.

Para além da análise concreta dos processos de impeachment e as singularidades de cada uma das crises políticas vivenciadas pela Nova República, é preciso aqui re-colocar o entendimento de que as crises disruptivas que levaram a interrupção de mandatos presidenciais após 1988 são efeitos colaterais que também indicam as disfuncionalidades e as deficiências institucionais do sistema de governo brasileiro forjado a partir da Constituição de 1988.

Compartilhamos do entendimento de que os processos de impeachment, por sua gravidade e seus reflexos institucionais de grande proporção e complexidade, não podem ser utilizados de forma usual como remédio jurídico-institucional para superação das crises políticas protagonizadas pelo enfrentamento entre o Presidente da República e o Congresso Nacional. Isso porque o impeachment do Presidente e sua consequente deposição pressupõem o cometimento de crime de responsabilidade pelo Presidente no exercício do mandato, devidamente tipificado na Lei nº 1.079, de 1950.

Em outras palavras, a perda de apoio social e parlamentar do governo e a deterioração da economia não podem ser suficientes para a adoção do impeachment como solução para as crises disruptivas no presidencialismo de coalizão.

Sérgio Abranches reconhece que, ainda que nossas crises desde 1988 não terminem em golpe militar ou rupturas institucionais gravíssimas como esta, não é possível falar que nossas instituições políticas embora resilientes, têm desempenhado um bom desempenho:

“Não é possível considerar inteiramente bom um sistema socioeconômico e político que gerou os resultados sociais, políticos e econômicos acumulados até agora (...). É indiscutível que permitiu muito avanço. É inegável que contribuiu para consolidar enorme atraso. Não é possível considerar de qualidade uma democracia com esse padrão de desempenho. Não é possível dizer que a versão de 1988 do presidencialismo de coalizão vai bem só porque tem conseguido evitar o destino trágico do presidencialismo de coalizão de 1945, ou porque tem produzido mais decisões relevantes.”⁵¹⁵

Isso porque,

“Entre a normalidade institucional e o golpe militar, há vários pontos de descontinuidade ou insuficiência institucional muito relevantes, que podem não afetar a ordem constitucional e a vigência do Estado democrático de direito, porém determinam o funcionamento subótimo, a baixa qualidade do sistema político e da democracia.”⁵¹⁶

É preciso reconhecer, portanto, que essa a dependência de coalizões majoritárias como condição para a própria sobrevivência do governo e continuidade do mandato

⁵¹⁵ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 373.

⁵¹⁶ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 364.

presidencial é uma das – senão a mais grave – disfuncionalidades do arranjo institucional brasileiro, que contamina e compromete o próprio desempenho dos Poderes Executivo e Legislativo e corrobora o entendimento de Abranches em relação à “baixa qualidade do sistema político e da democracia”.

Além disso, é necessário reconhecer o déficit político-institucional brasileiro diante da insuficiência de mecanismos institucionais de mediação para resolução dos conflitos políticos, evitando assim, que o desmonte das coalizões governamentais e a deterioração da relação entre os Poderes deflagrem processos de impeachment como solução remendada para as crises disruptivas:

“O presidencialismo de coalizão não é inexoravelmente instável, nem promove a ingovernabilidade crônica ou cíclica. Mas, por suas singularidades, principalmente a dependência da Presidência da República para com uma grande coalizão, com graus irredutíveis de heterogeneidade, ele requer mecanismos muito ágeis de mediação institucional e resolução de conflitos entre os poderes políticos da República. Mecanismos que não estão presentes no nosso processo legislativo, nem nas regras eleitorais. Esse tipo de mediação está também fora do escopo do poder moderador razoável do Judiciário.”⁵¹⁷

Em 1988, ao tratar do dilema institucional do presidencialismo de coalizão, Sérgio Abranches já alertava para a ausência de mecanismos e instituições dotadas de capacidade e competência para realizar a arbitragem político-institucional capaz de resolver, com certa estabilidade e velocidade, os conflitos entre os Poderes executivo e Legislativo.

Passados trinta anos, ao reanalisar o presidencialismo de coalizão brasileiro, Abranches descreve o papel de destaque ocupado pelo Judiciário no âmbito do processo de “judicialização da política”, mas reconhece que esse papel moderador, de mediação institucional entre os Poderes, ficou “fora do escopo” do Judiciário, muito em razão do próprio formato da jurisdição constitucional brasileira.

Além disso, ao analisar a Constituição de 1988 e o ordenamento jurídico brasileiro, Abranches reconhece que o processo legislativo e o sistema eleitoral também não abarcaram em si, instrumentos institucionais capazes de executar esse papel de mediação institucional que diminuísse os conflitos e oferecesse soluções aos impasses entre Executivo e Legislativo no arranjo institucional brasileiro.

É difícil concluir de forma categórica, se o presidencialismo de coalizão é propulsor de crises políticas ou fiador da estabilidade democrática. É fato que o sistema de governo forjado na Constituição de 1988 é mais resistente e inovador do que o presidencialismo de coalizão de 1946, tendo possibilitado até aqui uma experiência presidencialista mais duradoura do que a anterior, com eleições livres e periódicas, efetiva

⁵¹⁷ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 341.

alternância de poder e a substituição das forças armadas pelo Judiciário enquanto instituição política relevante para o enfrentamento das crises política do período.

O presidencialismo de coalizão de 1988 possibilitou ainda, por meio da agenda legislativa e das novas competências do Presidente da República, o oferecimento e a implementação de diretrizes de governo e de políticas macroeconômicas que viabilizaram, ao longo desses trinta anos, o início do processo de modernização do Estado, o controle da superinflação, as medidas de ajuste fiscal, uma maior distribuição de renda e de melhora efetiva da qualidade de vida da população.

Entretanto, esse mesmo presidencialismo de coalizão gerou custos de ordem financeira, orçamentária e institucional. Não se pode deixar de destacar, como demonstrado anteriormente, que o imperativo de formação e manutenção de amplas coalizões governamentais nos períodos presidenciais desde 1988 acarretaram o inchaço da máquina pública por meio da distribuição de cargos comissionados e de Ministérios, e viabilizou a apropriação do orçamento e a utilização das emendas parlamentares como moeda de troca e de barganha política.

Em um estágio mais grave de deterioração das relações político-partidárias, agravada pela hiperfragmentação da representação do Congresso, a coesão das coalizões governamentais – cada vez mais heterogêneas – demandaram custos de outra grandeza, que escaparam os limites da legalidade e do interesse público. Referimo-nos ao aparelhamento da máquina pública por grupos e partidos, à realização de negócios escusos como forma de obter vantagens pessoais e financiamento eleitoral, e à deformação do presidencialismo de coalizão em presidencialismo de cooptação.

Além dos custos de toda ordem, é preciso considerar que esse modelo de coalizões forjado a partir de 1988 não foi capaz de dirimir riscos e de evitar crises. Nesse sentido, em um cenário com Presidente forte, o que se verificou foi o total comprometimento de qualidade e o baixo desempenho do Poder Legislativo no desempenho de suas funções.

Por outro lado, nos momentos em que o Presidente se enfraqueceu, quer seja pelos problemas macroeconômicos, de popularidade e de desmonte de sua coalizão governamental, o que se verificou foi a subversão do Presidente em refém dos partidos no Congresso, vulnerável ao poder de veto e aos instrumentos de fiscalização e controle de que dispõem os parlamentares.

Nesse contexto, de enfraquecimento da coalizão e consequentemente da própria autoridade presidencial, verificaram-se riscos, de primeiro, segundo e terceiro grau. Os riscos de primeiro e segundo grau são os sinais habituais de crise política no presidencialismo de coalizão: a paralisia decisória e as pautas bomba.

Em um terceiro grau desses riscos inerentes à lógica do presidencialismo de coalizão, estariam as crises disruptivas que podem ser geradas por uma série de fatores internos e externos e que surgem como elemento determinante para a continuidade ou interrupção do mandato presidencial.

No presidencialismo de coalizão pós-1988, as crises disruptivas manifestaram-se na forma de processos de impeachment e podem ser consideradas o estágio mais avançado de deterioração da coalizão governamental e da perda de apoio popular e parlamentar do Presidente.

No Brasil desde 1988, a mera utilização do instrumento de impeachment como solução para a resolução dos impasses mais graves e das crises mais complexas na relação entre Legislativo e Executivo é, por si só, um dos sintomas mais latentes das disfuncionalidades do presidencialismo de coalizão governamental.

É bem verdade que o presidencialismo de coalizão brasileiro, na sua versão de 1988, é mais resistente e possibilitou avanços políticos, econômicos e sociais. Pode-se dizer inclusive, que foi um efetivo fiador da redemocratização e da estabilidade democrática em nosso país.

Entretanto, além de gerar custos altíssimos para manutenção das coalizões e para a própria continuidade do mandato presidencial, não foi capaz até aqui, por seus próprios instrumentos e características, de diminuir os riscos e evitar as crises político-institucionais, intrínsecas a essa relação conflituosa entre Legislativo e Executivo que caracteriza o arranjo institucional brasileiro.

3.3. O FUTURO DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

Cumpre-nos analisar o futuro do presidencialismo brasileiro, tendo como pressuposto a valoração crítica com que abordamos o arranjo institucional brasileiro das últimas décadas. Nesse sentido, os custos, os riscos e as disfuncionalidades do presidencialismo de coalizão demandam reflexões críticas a respeito do futuro institucional do sistema de governo brasileiro. Afinal, o que precisa ser mudado?

Para a análise do futuro do presidencialismo brasileiro dividiremos em duas partes organizadas metodologicamente de acordo com a dimensão dos ajustes que pretendemos sugerir para manutenção do sistema de governo brasileiro.

A primeira parte tem como premissa de manutenção do sistema presidencialista de governo no Brasil. Para tanto, analisaremos como seria possível manter o sistema de governo presidencialista, por meio de uma abordagem detalhada com sugestões de modificações e reformas necessárias para o aprimoramento e revitalização do arranjo institucional brasileiro.

Entre as reformas e ajustes necessários para a manutenção do presidencialismo brasileiro, abordaremos questões relativas ao sistema eleitoral, o sistema partidário, o processo legislativo e parlamentar, a organização dos Poderes Executivo e Legislativo e o sistema de jurisdição constitucional brasileiro.

A segunda parte de reflexões sobre o futuro do sistema de governo brasileiro pretende retomar o rico debate teórico sobre a substituição do nosso sistema presidencialista por outros sistemas adotados ao redor do mundo.

Nesse sentido, analisaremos a constitucionalidade de mudança do sistema de governo brasileiro à luz do plebiscito de 1993. Em seguida, analisaremos a mero título exemplificativo, alguns modelos político-institucionais que podem servir de base para o sistema de governo brasileiro, tendo como principais referências o parlamentarismo inglês e alemão, e o semipresidencialismo português e francês.

3.3.1. Manutenção do presidencialismo

Como se viu até aqui, o presidencialismo de coalizão é uma realidade do nosso sistema político, resultante do processo de pactuação política da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, cuja versão mais atualizada, promulgada na Carta de 1988, tratou de reparar os defeitos e enfrentar as deficiências do arranjo institucional de 1946, tornando o presidencialismo brasileiro mais estável e resiliente:

“Já ficou claro, com três décadas de funcionamento ininterrupto e várias crises, que o presidencialismo de coalizão no Brasil é governável, tem capacidades institucionais bastante robustas, porém, tem déficits que estão se aprofundando. Institucionais, na resolução de crises de impasse polarizado entre Executivo e Legislativo. De qualidade, coerência e persistência das políticas públicas que produz. De representatividade do sistema partidário e de qualidade da democracia.”⁵¹⁸

Entretanto, como pontua Sérgio Abranches, embora mais governável do que os modelos políticos anteriores, a experiência presidencialista pós-1988 revelou outros vícios e defeitos estruturais do arranjo institucional brasileiro.

A fragmentação partidária exacerbada, o baixo desempenho do Legislativo, a hipertrofia do Executivo, o ativismo judicial desmensurado e a politização do Judiciário, o presidencialismo de cooptação e a utilização do impeachment como recurso para solução dos impasses do sistema e substituição de presidentes minoritários, são algumas das disfuncionalidades do arranjo institucional brasileiro que comprometem o desempenho dos Poderes e contaminam a vitalidade do presidencialismo brasileiro.

Tratam-se, nas palavras de Abranches, dos déficits institucionais na resolução dos conflitos, de qualidade das políticas públicas, de representatividade do sistema político-partidário e de qualidade da democracia.

Nesse sentido, diante das virtudes e dessas disfuncionalidades do presidencialismo brasileiro, o desafio é compreender e organizar um conjunto robusto de medidas legislativas e institucionais que busquem a restauração do nosso arranjo político, em especial no sentido de tornar a relação entre Poder Executivo e Legislativo mais institucional, transparente e republicana, assegurando o funcionamento e a credibilidade das nossas instituições, a qualidade da democracia brasileira e a preservação do interesse público nacional, dentro de um contexto amplo de reforma política, conforme destaca Alexandre de Moraes:

⁵¹⁸ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 342.

“a reforma política do Estado deve estar, obrigatoriamente, centrada na necessidade de manter proximidade da vontade popular com a vontade expressa pelo Parlamento. Para que ocorra a concretização dessa finalidade, há necessidade de algumas reformas estruturais básicas no panorama político nacional, com consequente fortalecimento da Democracia (...)”⁵¹⁹.

Entre as possíveis soluções que perpassam o enfrentamento do dilema institucional no presidencialismo de coalizão, podemos citar medidas que limitem a proliferação de novos partidos e a fragmentação política dentro do Poder Legislativo, regras mais rígidas quanto ao cumprimento do programa ideológico e à atuação político-parlamentar dos partidos políticos, mecanismos mais eficazes que possibilitem o controle e a fiscalização dos governos por parte do Parlamento (o efetivo controle político) e da sociedade (por meio do controle social), além de uma reestruturação do desenho institucional e do funcionamento dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no Brasil.

3.3.1.1. Sistema eleitoral

Entre os elementos determinantes que definem e particularizam o presidencialismo de coalizão, destaca-se o sistema eleitoral proporcional com lista aberta, adotado para a eleição dos representantes do Poder Legislativo desde 1934.

Os defensores do sistema de voto proporcional alegam que o referido sistema protege as minorias, assegurando-lhes representatividade parlamentar, e mantém o controle do processo parlamentar nas mãos dos partidos políticos, diferentemente do que ocorreria nos sistemas de voto majoritário nos quais o caráter personalístico do candidato é fator mais determinante para a eleição do que sua agremiação partidária.

Entretanto, outros teóricos do direito e da ciência política são críticos ao sistema eleitoral proporcional, na forma como é adotado no Brasil em razão de uma série de fatores, conforme observa Fernando Henrique Cardoso:

“O sistema proporcional com lista aberta, (...), sabidamente encarece as campanhas. Além disso, dificulta muito a capacidade do eleitor de fazer uma escolha informada sobre os candidatos, sobretudo a deputado. Pesquisas mostram que meses depois das eleições a maioria dos eleitores nem se lembra do nome do candidato em que votou. Como poderá acompanhar seu desempenho parlamentar? Assim não se pode formar um vínculo de representação forte entre eleitor e candidato. Tampouco se forma entre o eleitor e os partidos, uma vez que as regras do jogo estimulam campanhas individualizadas, numa guerra de todos contra todos, inclusive entre candidatos do mesmo partido. Essa guerra se dá num espaço geográfico amplo. Milhares de candidatos disputam o voto em todo o estado. (...). Tudo isso encarece as campanhas e enfraquece a representação do eleitor comum.”⁵²⁰

⁵¹⁹ MORAES, Alexandre de, *Jurisdição constitucional...*, op. cit., p. 60.

⁵²⁰ CARDOSO, Fernando Henrique, op. cit., p. 64.

Nesse sentido, o sistema proporcional com lista aberta dificulta a conexão entre os eleitores e os candidatos, encarecendo as campanhas eleitorais e ampliando a distância entre representantes e representados.

Do ponto de vista da manutenção do sistema presidencialista, o voto proporcional é uma barreira quase intransponível para que o partido do presidente eleito obtenha maioria parlamentar exclusivamente com base no suporte dos parlamentares eleitos pelo seu partido ou mesmo por sua coligação.

Essa dificuldade logo de partida, no momento da transformação da coligação eleitoral em coalizão governista, faz com que, conforme longamente destacado, o presidente eleito precise abrir o leque de opções e negociar com outros partidos para composição da coalizão governista de forma a torná-la majoritária.

O sistema eleitoral proporcional também produz distorções graves na representatividade, possibilitando, por exemplo, que candidaturas midiáticas ou com número muito elevado de votos – os puxadores de votos – acabem viabilizando a eleição de candidatos com muito menos votos em comparação a candidatos de outras coligações.

Por fim, ainda cabe a crítica ao sistema eleitoral proporcional enquanto mecanismo que tem impulsionado, sobremaneira, a fragmentação partidária no Congresso Nacional, haja vista a facilidade oferecida a partidos pequenos e médios para eleger seus representantes, ainda que tenham poucos votos, quando estão dentro de coligações com partidos maiores e com candidaturas mais estruturadas.

Foi meritória, portanto, a iniciativa trazida com a Emenda Constitucional nº 97, de 2017, que vedou, a partir de 2020, as coligações nas eleições proporcionais. Tal dispositivo reduzirá progressivamente parte das distorções desse sistema eleitoral. Entretanto, consideramos que a medida é insuficiente dada a gravidade da atual situação de hiperfragmentação partidária brasileira.

Com o intuito de aprimorar a representatividade do Poder Legislativo, reduzir os custos de campanha, criar mecanismos mais eficientes para redução da fragmentação partidária e aumentar a conexão entre representantes e representados – possibilitando um maior controle social dos mandatos – é necessário mudar definitivamente o sistema eleitoral das eleições parlamentares no Brasil, conforme destaca Alexandre de Moraes:

“alteração na representação proporcional parlamentar, para assegurar mais fielmente a cada partido político uma representação no Parlamento, correspondente a sua força numérica na sociedade, de maneira a refletirem-se no Poder Legislativo, do modo mais transparente e próximo possíveis, as diversas ideologias presentes na comunidade.”⁵²¹

Para José Levi Mello do Amaral Júnior, o sistema eleitoral ideal para as eleições legislativas no Brasil é o sistema de voto distrital, como fator determinante para reduzir

⁵²¹ MORAES, Alexandre de, *Jurisdição constitucional...*, op. cit., p. 60.

a fragmentação partidária e garantir o aprimoramento da representatividade do Parlamento brasileiro:

“é preciso estabelecer laços e vínculos efetivos entre o cidadão-eleitor e seu representante-eleito. Isso só se obtém com o voto distrital. (...). É conhecida a ‘lei’ de Maurice Duverger segundo a qual o voto majoritário (caso do voto distrital ‘puro’) tende ao bipartidarismo. É o que se tem na Inglaterra e nos Estados Unidos. Porém, parece plausível supor que, no Brasil, as peculiaridades regionais permitiriam que diferentes partidos políticos obtivessem forças locais variadas (diferentes bipartidarismos regionais). Ainda assim, disso resultaria um número menor de partidos políticos no Congresso Nacional, com evidente ganho ao sistema representativo, que seria menos heterogêneo e, portanto, mais estável”⁵²².

José Levi Mello do Amaral Júnior defende a adoção do voto distrital puro, com divisão do território dos Estados em distritos e eleição por meio de sistema majoritário em cada um dos distritos. Fernando Henrique Cardoso por sua vez, também defende a mudança do sistema eleitoral, mas entende que o mais adequado seria a adoção de um sistema distrital misto:

“Para reduzir estruturalmente o gasto nas campanhas e aproximar o eleitor dos candidatos e eventuais representantes, é preciso mexer no sistema eleitoral. Sou favorável ao voto distrital misto, em que o eleitor vota duas vezes: no candidato do seu distrito e na lista do partido de sua preferência.”⁵²³

Em apertada síntese, no sistema distrital misto, conforme defendido por Fernando Henrique Cardoso, as cadeiras do Parlamento são dívidas em dois grupos, com sistemas eleitorais diferentes para sua composição. Metade das cadeiras são ocupadas com base na lógica do sistema distrital puro, assegurando que o representante eleito seja aquele que tenha obtido mais votos no distrito. A segunda metade das cadeiras é composta com base no sistema proporcional com lista fechada, ou seja, os representantes eleitos são aqueles com base na lista pré-ordenada de candidatos de cada partido, a depender do atingimento do quociente eleitoral por cada agremiação.

Nesse modelo, o eleitoral vota duas vezes, ou seja, escolhe os representantes do seu distrito e, posteriormente, vota no partido com o qual tenha maior afinidade, tendo por base a lista de candidatos pré-ordenados que serão eleitos. Assegura-se simultaneamente a representatividade regional, por meio do voto distrital, e a representatividade dos partidos, por meio do voto proporcional em lista fechada.

Na mesma linha, Elival da Silva Ramos também defende que a redução da fragmentação partidária e modernização da representação político-parlamentar passam,

⁵²² AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. 20 anos da Constituição brasileira de 1988: a Constituição foi capaz de limitar o poder? in MORAES, Alexandre de (coord.). Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 2009, p. 134.

⁵²³ CARDOSO, Fernando Henrique, op. cit., p. 65.

necessariamente, pela adoção do sistema eleitoral de voto distrital misto, tendo como referência o modelo adotado na Alemanha:

“o caminho mais natural é o que passa pela modificação de nosso sistema eleitoral. (...) se afigura mais indicada (...) a adoção do sistema eleitoral similar ao alemão, (...), sistema eleitoral proporcional personalizado. Esse sistema, especialmente se associado a uma cláusula de barreira, (...) poria fim ao fracionamento da representação partidária no âmbito do Poder Legislativo.”⁵²⁴

Como se viu, a redução da fragmentação partidária é medida essencial para garantir maior funcionalidade ao sistema político brasileiro e maior estabilidade para composição das coalizões de governo e de oposição no Parlamento. Além disso, para fins de qualidade da democracia e da representatividade do eleitorado, considera-se medida essencial a mudança no sistema eleitoral para a composição do Poder Legislativo.

Quer seja a adoção do sistema distrital puro ou do sistema distrital misto, entendemos que a questão da modernização do sistema representativo e o enfrentamento da questão da fragmentação partidária no Congresso Nacional estariam bem endereçados com qualquer um desses modelos. É imprescindível, entretanto, para a adoção desses sistemas eleitorais, a retomada da discussão e aprovação de emenda constitucional no âmbito do Congresso Nacional.

Ainda em relação ao sistema eleitoral e manutenção do arranjo institucional brasileiro, torna-se necessário retomar as discussões em torno da efetiva redução dos gastos e financiamento das campanhas eleitorais.

Isso porque, uma das causas mais latentes para os atos ilícitos e os incentivos ao clientelismo e à corrupção, nas últimas décadas, têm sido a busca por financiamento das campanhas eleitorais cada vez mais caras.

Nesse contexto, torna-se imprescindível, como forma de modernizar o sistema eleitoral e reparar o arranjo institucional brasileiro, a rediscussão em torno da necessária redução dos custos de campanha no Brasil, conforme destaca Fernando Henrique Cardoso:

“medidas para reduzir estruturalmente os custos de campanha não foram adotadas. Sem elas, cedo ou tarde, a prática do caixa dois tende a ressurgir com força. Pior, os agentes com maior estímulo a fazer doação ilegal serão aqueles cuja reputação não corre risco, a começar pelo crime organizado”⁵²⁵.

Ainda que reformas eleitorais, nos últimos anos, tenham avançado no sentido de reduzir os custos de campanha, é preciso um debate mais amplo e medidas mais concretas que assegurem campanhas eleitorais mais modestas e igualdade de oportunidades entre os candidatos – impondo, por exemplo, limites ao autofinanciamento.

⁵²⁴ RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2015, p. 308.

⁵²⁵ CARDOSO, Fernando Henrique, op. cit., p. 63.

A própria mudança do sistema eleitoral para um sistema distrital ou distrital misto tende a ajudar no sentido de reduzir os custos com campanhas eleitorais, restringindo a disputa eleitoral a determinadas localidades, sem fazer com que os candidatos de todos os partidos e coligações disputem votos no estado todo, como ocorre atualmente.

Com campanhas mais restritas e mais baratas, reduzem-se os incentivos à corrupção, ao clientelismo e à apropriação da máquina pública como forma de obtenção de benefícios que assegurem o financiamento eleitoral para campanhas eleitorais dos partidos. Nesse contexto, a proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas privado, conforme decidido recentemente pelo STF⁵²⁶, ainda que bastante questionável e fomenta um rico debate, sinaliza bem no sentido de criar desincentivos à cooptação política e à corrupção entre atores políticos e empresas privadas, que por décadas corroeu a credibilidade e colocou em situação bastante delicada o sistema político brasileiro.

3.3.1.2. *Sistema partidário*

Outro importante aspecto do arranjo institucional brasileiro que impacta decididamente no desempenho do presidencialismo de coalizão se refere ao sistema partidário e ao modelo de formação, organização e funcionamento dos partidos políticos no Brasil. Isso porque os partidos políticos, desde a redemocratização, reassumiram o papel de protagonismo na vida política nacional e tiveram assegurado o seu monopólio sobre as candidaturas para ocupação dos cargos eletivos no Brasil.

Além disso, como se sabe, no presidencialismo de coalizão, os partidos são os atores políticos mais relevantes para a formação das coalizões e condução das negociações políticas em virtude do processo de centralização do processo decisório do Congresso Nacional.

Esse modelo assegurou às lideranças de cada um dos partidos políticos enorme poder de influência e condução do posicionamento de todos os parlamentares integrantes de suas bancadas e tinha como intuito facilitar a relação entre o Executivo e o Legislativo, possibilitando a interlocução direta entre o governo e as bancadas partidárias.

Entretanto, como se viu, as sucessivas intervenções do Legislativo e do Judiciário na legislação eleitoral e partidária tiveram como reflexo perverso e imediato a proliferação de agremiações partidárias e a hiperfragmentação da representatividade partidária no Congresso Nacional.

Se antes os governos precisavam negociar com poucos partidos para a obtenção de apoio parlamentar suficiente para impor sua agenda, a cada nova eleição, a fragmentação congressual se agrava, demandando que o processo de formação das coalizões e composição da base parlamentar do governo amplie sua interlocução, agregando cada vez mais e diversos partidos políticos a sua coalizão.

⁵²⁶ Por meio da ADI nº 4650/DF, o STF declarou “a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais”, in STF. ADI nº 4650/DF, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, d.j. 17.09.2015.

Um modelo político em que 35 partidos estão registrados na justiça eleitoral e 30 elegem representantes no Congresso Nacional não pode ser considerado viável e funcional do ponto de vista político e institucional. Além de desafiar a sustentabilidade do presidencialismo de coalizão, esse sistema partidário hiperfragmentado é insustentável por representar uma constante ameaça à governabilidade e à estabilidade do próprio arranjo institucional.

Nesse sentido, a manutenção do sistema presidencialista brasileiro, além de profundas mudanças no sistema eleitoral, demanda uma ampla e profunda reorganização do sistema partidário, conforme leciona Alexandre de Moraes, que requer a:

“dinamização na Democracia de partidos, desde a própria existência de democracia interna nessas agremiações até a previsão de proteção aos direitos da minoria partidária; maior democratização nos quadros partidários, possibilitando acesso a condições igualitárias a todos os que pretendam disputar cargos eletivos; maior democracia interna nos partidos políticos, evitando, assim, a indesejada e exagerada proliferação partidária e acabando por impedir a criação de inúmeros partidos sem nenhuma mensagem ideológica ou social; (...) introdução (...) de algumas normas de fidelidade partidária, para que a representação popular no Parlamento represente mais fielmente o voto conferido nas urnas; adoção de espécie de quarentena política, para que se proíba a mudança partidária do parlamentar eleito por determinado partido político – utilizando-se, pois, de seu coeficiente partidário – sem uma justificativa plausível. A alteração partidária injustificada deve acarretar a perda do mandato. (...), fixação de maior responsabilidade política dos partidos políticos.”⁵²⁷

Para tanto, visando recuperar a credibilidade dos partidos políticos e a sustentabilidade do próprio presidencialismo brasileiro, Alexandre de Moraes propõe medidas políticas e proposições legislativas que modernizem o funcionamento interno e a organização dos partidos, combatam a infidelidade partidária e criem mecanismos que obstaculizem a criação de novas agremiações, como forma de reverter a já delicada fragmentação partidária brasileira.

Entre as medidas propostas, requer-se o estabelecimento de garantias maiores para a efetiva democracia interna dos partidos. Nesse sentido, embora a Constituição assegure autonomia para a organização e funcionamento dos partidos, não se pode utilizar dessa garantia como artifício para que partidos sejam subvertidos em legendas de aluguel, a reboque de famílias e grupos políticos que detém o controle sobre a máquina partidária por décadas, utilizando-se do dinheiro público oriundo do fundo partidário e dos demais recursos de que dispõem os partidos no Brasil.

O estabelecimento mais rígido de mandatos para os dirigentes partidários, com efetivo controle pela justiça eleitoral, e a vedação às reeleições ilimitadas desses man-

⁵²⁷ MORAES, Alexandre de, *Jurisdição constitucional...*, op. cit., pp. 60-61.

datários seriam bons sinalizadores de uma preocupação mais efetiva com a democracia interna e a alternância de poder nas agremiações.

Quanto à maior democratização partidária, Alexandre de Moraes sugere a implementação de maiores garantias de acesso às condições igualitárias para aqueles que desejem disputar cargos eletivos. Trata-se de medida essencial para a oxigenação dos partidos e surgimento de novas lideranças partidárias.

Nesse sentido, as cotas para participação feminina vêm provocando uma mudança no comportamento dos partidos mais sérios, e elevando, gradativamente, a representação feminina nos cargos eletivos. É preciso estabelecer mecanismos que também assegurem condições de participação no processo político-partidário aos jovens e às minorias que integram a heterogeneidade da sociedade.

Alexandre de Moraes também externa preocupação em relação à proliferação partidária e à necessidade de conter a fragmentação da representação no âmbito do Parlamento. Além da cláusula de desempenho e do fim das coligações em eleições proporcionais, instituídas pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017, é necessário modificar o sistema eleitoral, como destacado no tópico anterior, e criar mecanismos que desincentivem a criação de novos partidos no Brasil.

Entre as possíveis soluções para dificultar a criação de novos partidos, destaca-se a proibição de que, com a criação de novos partidos, parlamentares tenham o direito de migrar para essas novas agremiações levando consigo seu quinhão referente ao tempo de rádio e televisão e ao fundo partidário, revendo, com isso, posicionamento do STF quanto à inconstitucionalidade desta proposta. Também faz-se necessário ampliar os critérios e tornar mais rígida a aprovação, pela justiça eleitoral, de homologação de novos partidos no Brasil.

Ainda em relação ao sistema partidário, são necessários ajustes nas questões relativas à fidelidade partidária. Ainda que a questão tenha sido quase que totalmente disciplinada pelo Judiciário, mais especificamente por meio de resoluções do TSE, é necessário que o Congresso Nacional reveja a matéria, tornando mais rígidas as regras de fidelidade partidária não apenas dos detentores de cargos eleitos pelo sistema proporcional, mas também dos mandatários de cargos eleitos pelo sistema majoritário, como Prefeitos, Governadores e Senadores.

Exceto no caso especial dos partidos que não tenham atingido a cláusula de desempenho, não é aceitável e tampouco justificável que haja tamanha infidelidade e troca partidária no Brasil. Veja-se o exemplo dos Senadores eleitos no pleito de 2018, em que apenas três meses após a eleição, 12 parlamentares – dos quais 9 eram recém eleitos e outros 3 na metade do mandato – oficializaram a troca de legenda⁵²⁸.

⁵²⁸ Jornal O Estado de São Paulo: “Dança das cadeiras: 12 Senadores trocam de partido e novas legendas ganham poder”, publicado em 07.02.2019, disponível online em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,danca-das-cadeiras-12-senadores-mudam-de-partido-e-novas-legendas-ganham-poder,70002709946>.

A infidelidade partidária é, sem dúvida, um dos mais relevantes incentivos à volatilidade e instabilidade das coalizões, comprometendo, assim como as demais disfuncionalidades do nosso sistema partidário, o desempenho do presidencialismo de coalizão no Brasil.

Nesse sentido, é mais do que necessário rever algumas intervenções equivocadas do Congresso Nacional em relação a este tema. É importante, por exemplo, revogar a Emenda Constitucional nº 52, de 2006, que impossibilitou a verticalização das coligações. Além disso, faz-se necessário revogar o artigo 22-A, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 9.096/1995, acabando, de forma definitiva, com as janelas partidárias para detentores de mandato no ano anterior a novo pleito eleitoral.

Nesse sentido, recrudescer as regras para criação de partidos, aumentar a democracia interna e a alternância entre dirigentes partidários, criar incentivos para o surgimento de novas lideranças e tornar a legislação mais rígida quanto à infidelidade partidária são medidas necessárias para o aprimoramento do sistema partidário brasileiro e revitalização dos partidos enquanto importante ator político na formação e condução do presidencialismo de coalizão.

3.3.1.3. *Poder Legislativo*

A manutenção do sistema de governo presidencialista no Brasil demanda, necessariamente, uma reestruturação do desenho e do papel institucional de todos os três Poderes, a começar pelo Legislativo.

Dotado de amplos mecanismos de fiscalização e controle e efetivo poder de veto sobre a agenda política do Executivo, o Congresso Nacional desempenhou, desde 1988, um papel dubio na vida política nacional, alternando-se, como demonstrado, entre a apatia, diante da hipertrofia do Executivo, e o protagonismo acidental nos períodos de crise entre os Presidentes e suas coalizões governamentais.

Tais crises, como se viu, tiveram como efeitos colaterais alguns episódios de paralisia decisória e outros de enfrentamento político, com reflexos sensíveis para a relação institucional entre os dois Poderes. Em todo caso, tanto nos momentos de apatia perante o Executivo, quanto nos episódios de desentendimentos entre os Poderes, não se pode dizer que o Legislativo cumpriu adequadamente com seu papel institucional.

Por essa razão e levando-se em consideração o baixo desempenho do Legislativo no arranjo institucional brasileiro – refletido, por exemplo, na alta taxa de rejeição do Congresso Nacional e dos parlamentares perante a opinião pública⁵²⁹ – faz-se necessário para a própria manutenção do presidencialismo, a apresentação de um conjunto de medidas para a reestruturação do Poder Legislativo nesse modelo político.

⁵²⁹ Segundo pesquisa Datafolha realizada em novembro de 2017, 60% dos brasileiros consideram o desempenho do Congresso Nacional ruim ou péssimo, in Folha de São Paulo: “Rejeição ao trabalho do Congresso atinge recorde”, publicado em 06.12.2017, disponível online em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/12/1940936-rejeicao-ao-trabalho-do-congresso-atinge-recorde.shtml>.

A primeira reforma em relação ao Poder Legislativo remonta ao necessário debate da revisão do pacto federativo brasileiro. Nesse sentido, Elival da Silva Ramos alerta para a necessária descentralização de atribuições da União e aumento das competências de Estados e Municípios para legislar, como forma de tornar o próprio processo legislativo mais dinâmico e mais próximo das realidades distintas de cada região do país:

“uma reforma na distribuição de competências legislativas entre as unidades federadas, na linha de um federalismo assimétrico, poderia, igualmente, tornar a legislação mais ágil e próxima das necessidades sociais.”⁵³⁰

Essa redistribuição de competências, por si só, seria capaz de desafogar o processo legislativo federal e tirar da alçada do Congresso Nacional e do Presidente da República a responsabilidade por legislar e disciplinar determinadas questões que poderiam ser discutidas no âmbito municipal ou estadual.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho também esboça um conjunto de medidas que poderiam modernizar o processo legislativo, reduzindo as disparidades entre as funções legiferantes do Executivo e do Legislativo no Brasil:

“certamente seria conveniente reduzir a concentração do poder em mãos do Presidente da República. Caberia autonomizar determinados setores, como o econômico-financeiro, e, especialmente, reforçando o controle, seja prévio, seja a posteriori, por parte do Legislativo sobre as ações presidenciais. Para tanto, contudo, impõem-se restaurar a autoridade do Congresso Nacional. Não bastará que se reforce o seu poder, dando-lhe meios efetivos de desconstituição de atos impróprios e responsabilização dos que fugirem dos que os praticaram. Igualmente, não bastará que retome o comando do processo legislativo, suprimindo-se as medidas provisórias, ainda que se conservem as leis delegadas. Há outros passos necessários a serem dados. (...)”⁵³¹.

Entre as medidas propostas, Manoel Gonçalves Ferreira Filho sugere a desconcentração de competências do Presidente da República, reduzindo parte da sua hipertrofia, e o aprimoramento dos mecanismos de controle do Congresso Nacional.

Parece-nos, entretanto, bastante extremada a posição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho no sentido de extinguir as medidas provisórias e ampliar a possibilidade de responsabilização, pelo Congresso, dos agentes públicos que eventualmente praticarem atos impróprios.

Entretanto, disciplinar a questão das medidas provisórias, ampliando a possibilidade do Congresso Nacional intervir no seu processo de tramitação, parece medida mais adequada, resguardando a possibilidade de que questões relevantes e urgentes sejam, de fato, disciplinadas por MPs.

⁵³⁰ RAMOS, Elival da Silva, *op. cit.*, 2015, p. 308.

⁵³¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *O desequilíbrio entre os poderes*, *op. cit.*, p. 75.

Nesse sentido, a Proposta de Emenda à Constituição nº 70/2011, já aprovada no Senado Federal e em tramitação na Câmara dos Deputados, sinaliza no sentido correto ao ampliar os meios para que Deputados e Senadores avaliem essas proposições, por meio de Comissões Especiais nas duas casas legislativas, e retirem de ofício matérias que sejam estranhas ao conteúdo principal das MPs.

Elival da Silva Ramos também sugere, ainda em relação à reestruturação do Poder Legislativo, uma revisão do papel legiferante do Senado Federal:

“a medida mais indicada para a aceleração do processo legislativo certamente teria chances reduzidas de ser aprovada no âmbito do Senado Federal, consistindo, precisamente, na redefinição do papel da Câmara Alta, de modo a se manifestar apenas nas matérias de interesse federativo, ressalvadas suas competências extralegislativas.”⁵³²

Na avaliação do autor, ao reduzir as competências legiferantes do Senado, que só se manifestaria sobre questões de interesse federativo, se aumentaria a velocidade do processo legislativo e a eficiência do Legislativo na produção, revisão e atualização das normas legais que compõem ordenamento jurídico.

De fato, a proposta de Elival da Silva Ramos de restringir a atuação do Senado no processo legislativo tenderia a distensionar o presidencialismo de coalizão brasileiro, uma vez que o Executivo não mais estaria totalmente dependente de amplas coalizões majoritárias na Câmara e no Senado, como se verifica atualmente.

Entretanto, preocupa-nos o fato de que hoje, com base no sistema bicameral adotado pela Constituição de 1988, o Senado Federal desempenha um relevante papel institucional no sentido de conter, em alguns casos, arroubos cometidos pela Câmara Baixa, revendo suas distorções. O contrário também é verdadeiro, uma vez que a Câmara dos Deputados, ao consagrar a proporcionalidade entre as populações dos Estados, consegue impedir, muitas vezes, distorções legislativas e orçamentárias propostas pelo Senado, cuja lógica de interesses federativos, pela sua própria composição, pode acabar prejudicando estados mais populosos em detrimentos dos demais.

Ainda em relação ao processo legislativo e à reestruturação do Poder Legislativo, Alexandre de Moraes reforça a necessidade de que se regule a atuação dos grupos de pressão – o lobby – que atua com o intuito de influenciar o processo decisório no Congresso Nacional:

“regulamentação na atuação dos grupos de pressão perante o Parlamento e outros órgãos do governo; edição de uma legislação eleitoral mais rígida que garanta maior transparência no financiamento e atuação dos partidos políticos e dos grupos de pressão”⁵³³.

⁵³² RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2015, p. 308.

⁵³³ MORAES, Alexandre de, *Jurisdição constitucional...*, op. cit., p. 61.

Uma vez que os “lobistas”, os grupos de pressão e de interesse desempenham papel relevante no processo de tomada de decisões no Parlamento, faz-se necessário sua regulamentação, assegurando a maior transparência e igualdade de acesso a todos os agentes públicos e privados que queiram manifestar sua opinião e influenciar no processo legislativo brasileiro.

Por fim, ainda em relação à reestruturação do Poder Legislativo, cumpre-nos algumas considerações sobre as distorções na representatividade proporcional das populações dos Estados na Câmara dos Deputados.

Ainda que no Senado Federal todos os entes da federação tenham direito a igual número de cadeiras, reequilibrando as desigualdades nos tamanhos da bancadas na Câmara dos Deputados, torna-se imprescindível, no contexto de reformas a que nos propomos, problematizar e sugerir a revisão do piso e do teto no número de cadeiras por Estado, na Câmara dos Deputados, que nas palavras de Alexandre de Moraes, “gera grandes distorções na representação parlamentar”⁵³⁴.

José Álvaro Moisés também identifica, no limite mínimo de 8 e máximo de 70 Deputados por Estado na Câmara dos Deputados, enorme limitação que compromete a igualdade de representação dos eleitores no Poder Legislativo:

“outras limitações institucionais que afetam a relação dos cidadãos com o regime, a exemplo do fato de o sistema de representação proporcional brasileiro não assegurar plenamente a igualdade de representação dos eleitores na Câmara dos Deputados. Com a fixação de tetos mínimos e máximos de deputados por distritos eleitorais estaduais, independentemente do tamanho de suas populações, o princípio de igualdade dos cidadãos quanto ao direito de escolher representantes está comprometido, fazendo o voto de eleitores de algumas regiões valerem cinco ou seis vezes mais que o de outras. Essa distorção (...) foi agravada durante o regime militar pela criação de novos Estados e, depois, mantida na Constituição de 1988. (...) ela ainda é responsável por ‘as regiões Sul e Sudeste do país serem as mais prejudicadas, e as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste as beneficiadas’ (Bohn, 2006, p. 196). Os efeitos da desproporcionalidade estimulam o encolhimento de partidos – grandes e pequenos – nos estados mais populosos (...)”⁵³⁵.

Nesse sentido, ainda que se refute a hipótese de aumentar o número de cadeiras – que implicaria em aumento de custos para os cofres público, é imprescindível, à luz do princípio da igualdade entre todos os cidadãos e da regra eleitoral de “*one man, one vote*”, que se faça a revisão do número mínimo e máximo de Deputados por Estado, possibilitando que as populações de todos os entes da federação sejam igualmente representadas no Congresso Nacional.

⁵³⁴ MORAES, Alexandre de, Jurisdição constitucional..., op. cit., p. 60.

⁵³⁵ MOISÉS, José Álvaro, Cultura política..., op. cit., p. 21.

3.3.1.4. *Poder Executivo*

Como se viu até aqui, a Constituição de 1988 ao moldar essa nova versão do presidencialismo de coalizão, inflou as prerrogativas, atribuições e competências político-institucionais do Poder Executivo, que resultou na centralização dos poderes e consequente hipertrofia do Presidente da República.

No arranjo institucional após 1988, o presidente se tornou o centro gravitacional de todo o sistema político brasileiro, causando, em decorrência disso, um processo de deterioração da atuação e do desempenho do Poder Legislativo.

Além da excessiva concentração de poder político na figura do Presidente, verificou-se nesse modelo enorme dependência do Executivo em relação às coalizões majoritárias no Congresso Nacional.

Quando as coalizões governistas são majoritárias e sólidas, o presidente é muito forte e, portanto, o Parlamento fica bastante comprometido em desempenhar suas funções com independência. Por outro lado, quando as coalizões se desintegram ou o presidente enfrenta crises no relacionamento com suas bases parlamentares, o Executivo passa a ter dificuldade em impor sua agenda política perante o Congresso.

Nesse segundo cenário, as crises entre Executivo e Legislativo podem levar à paralisia decisória ou ao enfrentamento do Parlamento em relação ao governo que, em último grau, ainda pode ocasionar crises institucionais graves e motivar, até mesmo, o impedimento do Presidente da República.

Dado esse quadro institucional, além daquelas necessárias reformas do sistema eleitoral, do sistema partidário e do Poder Legislativo, são necessários também, ajustes na própria estruturação constitucional do Poder Executivo e, mais diretamente, do próprio Presidente da República.

A primeira alteração necessária se refere à redução das competências e das atribuições presidenciais, dentro do contexto de repactuação federativa e de descentralização das competências políticas e legislativas da União, transferindo parte delas para Estados e Municípios, conforme defendido no subitem anterior.

Nesse sentido, a repactuação federativa tem como propósito a descentralização administrativa e a desconcentração de responsabilidades do Presidente da República, reduzindo, por consequência, o tamanho e a diversidade de pautas na agenda política do Poder Executivo federal. Tal iniciativa tenderá a reduzir a pressão político-administrativa que recai hoje na figura do Presidente, e poderá diminuir a necessidade de encaminhamento de proposições e intervenções legislativas pelo Executivo, por meio de medidas provisórias e projetos de lei por exemplo.

Além da descentralização federativa e redução de competências da União, tendo como consequência a própria desconcentração de responsabilidades do Presidente, são necessárias outras alterações no desenho institucional do Poder Executivo federal. Podemos citar como exemplo de tais ajustes, a sugestão de revogação da Emenda Cons-

titucional nº 16/1997, que instituiu a possibilidade de reeleição para os cargos do Poder Executivo. Isso porque, ao analisar o instituto da reeleição no presidencialismo de coalizão brasileiros, algumas ponderações merecem ser destacadas:

“A reeleição introduziu novos problemas no nosso modelo político. Mudou a lógica das decisões do primeiro mandato. O ‘ciclo político-econômico’ que leva presidentes a manejar a política macroeconômica para influenciar as eleições agrava-se muito quando há reeleição, sobretudo quando predominam as coalizões clientelistas. (...) A reeleição reforça exponencialmente as tendências oligárquicas de nossa cultura política. Produz evidente esgotamento das energias criativas do governo. A rotatividade no cargo e a renovação na liderança presidencial exigem a democracia e criam a oportunidade para mudanças de estilo e orientação das políticas públicas. A reeleição inibe o surgimento espontâneo de novas lideranças e permite ao presidente produzir um sucessor. A alternância tende a encorajar o respeito por experiências bem-sucedidas dos antecessores”⁵³⁶.

Para Abranches, a possibilidade de reeleição produziu múltiplos efeitos negativos para a qualidade da democracia e para o próprio funcionamento do presidencialismo de coalizão. O primeiro desses efeitos é o aumento significativo dos custos da coalizão – por meio de cargos e emendas, por exemplo – e o incentivo ao clientelismo e ao fisiologismo como forma de assegurar a manutenção das coalizões não apenas para governar durante o primeiro mandato, mas também para viabilizar a coligação eleitoral que dê suporte à candidatura do Presidente à reeleição.

Outro efeito negativo da reeleição é a dificuldade do Presidente e de sua coalizão em encamparem reformas estruturais e medidas polêmicas, ainda que necessárias no primeiro mandato, como forma de preservar a popularidade presidencial e criar condições para a candidatura visando o segundo mandato. Em outras palavras, a possibilidade de reeleição compromete o desempenho político-administrativo, financeiro e orçamentário dos governos no primeiro mandato.

Por fim, um terceiro efeito negativo do instituto da reeleição seria a maior dificuldade e os entraves para a alternância de poder, a oxigenação das lideranças e dos quadros partidários e a renovação dos candidatos e dos representantes dos partidos nas eleições majoritárias.

Nesse sentido, no âmbito de uma reestruturação do Poder Executivo que possibilitasse um funcionamento mais adequado do presidencialismo de coalizão brasileiro, seria conveniente a revogação da reeleição para os cargos do Poder Executivo e restauração dos mandatos de cinco anos⁵³⁷, na forma como se deu na versão anterior do presidencialismo de coalizão, entre os anos de 1946 e 1964.

⁵³⁶ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 342.

⁵³⁷ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 348.

O aumento do mandato presidencial de quatro para cinco anos seria adequado, uma vez que o mandato de quatro anos sem reeleição, na forma como se deu durante a República Velha, entre 1891 e 1930, dificulta a implementação da agenda político-governamental, a promoção e estabilização de políticas públicas, a proposição de programas e projetos e o encaminhamento de reformas estruturais nos dias atuais.

Sergio Abranches também sugere alguns outros mecanismos para mitigar os efeitos negativos da reeleição, tal como a limitação de exercer mais de dois mandatos presidenciais, consecutivos ou não:

“O fato é que, na política sul-americana, a tendência caudilhista de retorno de ex-presidentes ao cargo e de reeleição recorrente tem se revelado bastante negativa (...)”⁵³⁸.

Além disso, sugere-se que “cargos políticos públicos, eletivos ou não, devem ser vedados a ex-presidentes”⁵³⁹, institucionalizando no Brasil uma espécie de aposentadoria compulsória a ex-presidentes, como forma de diminuir as disfuncionalidades do Poder Executivo no presidencialismo brasileiro⁵⁴⁰.

Outra importante proposição é feita por Alexandre de Moraes, que sugere a adoção de um mecanismo mais efetivo para o controle político-social dos cargos públicos no Brasil. Trata-se da adoção do recall norte-americano⁵⁴¹, também defendido por Sérgio Abranches:

“o recall, que dá ao eleitor a possibilidade de demitir o presidente com o qual esteja insatisfeito. E o adequado seria que ele se desse por autorização da maioria qualificada das duas Casas do Congresso, determinando o afastamento temporário do presidente e do vice-presidente, sem campanha de marketing, ficando a Presidência da República a cargo do presidente do Supremo Tribunal Federal, para minimizar o uso das máquinas do Executivo ou do Legislativo na obtenção de votos no referendo.”⁵⁴²

Em síntese, o recall seria o “equivalente, no presidencialismo, ao voto de desconfiança parlamentar”⁵⁴³, ou seja, uma vez autorizada a consulta popular, desde aprovada por maioria absoluta da Câmara e do Senado, caberia ao eleitor a decisão final sobre a continuidade ou não do mandato presidencial.

⁵³⁸ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 342.

⁵³⁹ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 348.

⁵⁴⁰ As alterações propostas de limitação do número de mandatos e proibição de ocupação de novos cargos públicos para ex-presidentes a serem adotadas no Brasil, são similares à Emenda XXII da Constituição norte-americana, ratificada em 1951.

⁵⁴¹ MORAES, Alexandre de, *Jurisdição constitucional...*, op. cit., p. 61.

⁵⁴² ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 356.

⁵⁴³ Idem.

Para evitar a paralisia decisória e o agravamento da crise política, Abranches sugere que após a aprovação da consulta popular ao recall pelo Congresso Nacional, haja o afastamento temporário do Presidente e do Vice-presidente da República, cabendo ao presidente do STF exercer a presidência interina.

Ao determinar o afastamento temporário do Presidente e do Vice-presidente, evitam-se quaisquer articulações para que o vice angarie apoio político-parlamentar para conseguir a autorização do recall no Congresso Nacional e eventualmente substituir o Presidente após sua deposição. Além disso, ao conferir a presidência interina ao presidente do STF, retiram-se também quaisquer incentivos para que os Presidentes da Câmara e do Senado utilizem-se do instituto do recall como forma de obter o poder presidencial.

O instrumento do recall abre a possibilidade de interrupção do mandato presidencial sem que se utilize o processo de impeachment como subterfúgio – que além de controverso e traumático, demanda o cometimento de crime de responsabilidade –, conferindo aos cidadãos a possibilidade de opinar de forma direta quanto ao desempenho dos mandatários do Poder Executivo federal.

Há ainda outras medidas importantes quanto à governança do Poder Executivo como forma de reduzir os custos e os riscos do presidencialismo de coalizão. Sugere-se, por exemplo, a adoção de novos procedimentos para a nomeação dos cargos, conferindo, por exemplo, ao Congresso Nacional a prerrogativa para sabatar todos os Ministros de Estados e emitir parecer antes de sua nomeação pelo Presidente da República.

Em relação aos cargos de segundo escalão, tais como diretores de agências reguladoras e de empresas estatais, muitos dos quais demandam a aprovação prévia pelo Senado Federal, sugere-se a adoção de processos de seletivos públicos, com a possibilidade de indicação de nomes e instalação de “comitês de busca”, como forma de avaliar currículos e preparar listas tríplices para a escolha do Presidente da República. Ainda que não venham a ser vinculantes, tais procedimentos criam, de certa forma, incentivos para que pessoas mais capacitadas se coloquem à disposição e o governo e o Parlamento façam a devida análise comparativa antes de aprovar as referidas indicações.

3.3.1.5. Poder Judiciário

É inegável que as reformas necessárias para manutenção do presidencialismo brasileiro demandam uma completa repactuação de atribuições e competências e remodelação do desenho institucional dos três Poderes, incluindo o Poder Judiciário.

A necessidade de se incluir o Judiciário no bojo de reformas estruturais do sistema de governo brasileiro se dá em razão da importância do papel institucional deste Poder, adquirido a partir da Constituição de 1988, e do seu desempenho no presidencialismo de coalizão verificado nas últimas três décadas.

O Poder Judiciário – em todas as suas instâncias e especialmente o STF, adquiriram amplas garantias de independência político-institucional para o desempenho de

suas funções. Além disso, com a perda de protagonismo das forças armadas enquanto atores políticos após a redemocratização, coube ao Judiciário ocupar um novo espaço de mediação dos conflitos políticos – o “poder moderador” –, indicando o caminho, na via constitucional, para resolução dos impasses.

Justamente por esse novo desenho institucional, referendado a partir de 1988, é que todos os conflitos entre Executivo e Legislativo, entre governo e oposição, e entre União e outros entes federativos acabaram sendo levados para o STF como forma de arbitrar os interesses e decidi-los por meio do pleno exercício de sua jurisdição constitucional.

Entretanto, ao analisarmos o desempenho do Judiciário no presidencialismo de coalizão e dos fenômenos da exacerbação da judicialização da política, do ativismo judicial e da politização do Judiciário, percebemos a deficiência dos mecanismos político-institucionais de mediação e resolução de conflitos entre os Poderes, que ocasionaram esse sobrecarregamento do Judiciário. Trata-se, em outras palavras, de sintomas das disfuncionalidades do próprio presidencialismo de coalizão.

A reforma do Poder Judiciário no arranjo institucional do presidencialismo brasileiro deve buscar, portanto, aprimorar a jurisdição constitucional, possibilitando ao STF o efetivo exercício de seu poder moderador, enquanto árbitro da relação entre os Poderes e entre os entes federativos.

Elival da Silva Ramos defende, para o cumprimento de tais objetivos, a reforma institucional do Poder Judiciário, e mais especialmente do STF, transformando-o em efetivo Tribunal Constitucional, nos moldes das Cortes constitucionais europeias:

“O que se espera é que tal reforma institucional, vital para a plena consecução dos generosos objetivos traçados pelo Constituinte de 88, não seja postergada por muito mais tempo, (...). A transformação do Supremo em Corte Constitucional de feições europeias, isto é, detentora do monopólio do controle de constitucionalidade em nível federal e dedicada, com exclusividade, à jurisdição constitucional, é a chave para a solução do grave problema de sobrecarga com que tem se defrontado, crescentemente, de uns tempos a esta parte”⁵⁴⁴.

Alexandre de Moraes também defende a reorganização das competências do STF, como forma de desobstruí-lo e oferecer-lhe condições para o efetivo – e exclusivo – exercício da jurisdição constitucional, deixando de ser, como é atualmente, a última instância do Poder Judiciário:

“o STF, embora possua as típicas competências dos Tribunais Constitucionais europeus, deles distanciou-se para constituir-se, também, na última instância da jurisdição ordinária brasileira. (...). Há, portanto, urgente necessidade de alteração dessa situação, possibilitando-se que o STF possa exercer tão-somente as fun-

⁵⁴⁴ RAMOS, Elival da Silva. A evolução do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade e a Constituição de 1988, in MORAES, Alexandre de (coord.). Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 2009, p. 161.

ções precípua de uma Corte de Constitucionalidade, dirigindo seus trabalhos para a finalidade básica de preservação da supremacia constitucional e defesa intransigente dos direitos fundamentais, de maneira que possa, juntamente com os Poderes Executivo e Legislativo, participar da condução dos negócios políticos do Estado.”⁵⁴⁵

Nas palavras do autor, caberia ao STF, enquanto exclusivo Tribunal Constitucional, desempenhar o papel de “árbitro da sociedade”:

“agindo como um verdadeiro Poder moderador em defesa da plena aplicabilidade das normas constitucionais e em garantia da integral efetividade na proteção aos Direitos Humanos Fundamentais”⁵⁴⁶.

José Levi Mello do Amaral Júnior também destaca a importância de promover uma reformulação do desenho institucional do STF, como forma de torná-lo mais semelhante aos modelos dos tribunais constitucionais, destacando-se sua principal característica, qual seja, o caráter contra-majoritário em defesa das garantias constitucionais e proteção das minorias:

“parece auspicioso, ao menos, aproximar o Supremo Tribunal Federal das características de um típico Tribunal Constitucional, mormente para reforçar e garantir o seu papel contra-majoritário, de proteção da minoria parlamentar. Este papel já é, hoje, efetivo. (...). Ainda assim, convém institucionalizar a mecânica contra-majoritária”⁵⁴⁷.

Para transformação do STF em efetivo em exclusivo Tribunal Constitucional, destacamos a necessidade de retirar de sua alçada um elevado número de competências próprias da jurisdição ordinária. Isso porque, enquanto última instância do Poder Judiciário, o STF recebe em grau recursal um elevado número de processos e de matérias que não deveriam ser enfrentadas por ele, conforme observa Elival da Silva Ramos:

“Fora daqueles casos que se compreendem em um conceito lato de jurisdição constitucional, como o julgamento de elevadas autoridades da república pela prática de crimes comuns ou de responsabilidade ou de conflitos que possam afetar gravemente a coesão federativa, o Supremo Tribunal Federal não deve julgar causas e sim questões de constitucionalidade, inclusive as que envolvam a avaliação da recepção do direito pré-constitucional. Enquanto não se despir a nossa mais alta Corte das características de derradeira instância recursal, mediante eliminação ou profunda reformulação do recurso extraordinário, bem além de fórmulas

⁵⁴⁵ MORAES, Alexandre de, *Jurisdição constitucional*..., op. cit., pp. 286-287.

⁵⁴⁶ MORAES, Alexandre de, *Jurisdição constitucional*..., op. cit., p. 62.

⁵⁴⁷ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do, *20 anos da Constituição brasileira de 1988*..., op. cit., pp. 127-128.

paliativas como as de repercussão geral, não se equacionará a questão do déficit decisório, que tanto incomoda a todos os que a prezam como um dos mais importantes legados do Brasil republicano”⁵⁴⁸.

O primeiro ajuste no desenho institucional do Poder Judiciário propõe, portanto, uma reformulação de suas competências, de modo que o STF deixe de ser última instância da jurisdição ordinária para exercer exclusivamente a jurisdição constitucional. Tal separação funcional entre a jurisdição constitucional, exercida pelo STF, e a última instância da jurisdição ordinária, que poderia ser exercida pelo STJ, por exemplo, busca a descentralização de competências e imposição de maiores restrições para o acesso à Corte constitucional brasileira. Tais iniciativas podem, em última análise, desafogar a Suprema Corte brasileira e dar condições para que a referida instituição consiga se concentrar no desempenho de suas funções típicas e originárias.

Na mesma linha, Alexandre de Moraes resume a necessidade de reformulação das competências do STF, restringindo-as às matérias que demandam o efetivo exercício da jurisdição constitucional:

“A transformação do STF exclusivamente em um Tribunal Constitucional deve acarretar uma concentração de sua competência nos assuntos relacionados à guarda da Constituição, competindo-lhe as tradicionais matérias de controle da constitucionalidade de leis e atos normativos; proteção à supremacia dos direitos e garantias fundamentais; controle da Federação, garantia do regime democrático, do Estado de Direito e preservação da separação dos Poderes.”⁵⁴⁹

Há ainda, outras importantes modificações no desenho institucional do STF, particularmente, que possibilitariam um funcionamento efetivo desta Corte nos moldes dos Tribunais Constitucionais. Para tanto, seriam necessárias mudanças não apenas nas competências, mas também nas questões relativas à composição, investidura e impedimentos de seus Ministros:

“Para que o STF possa, em sua plenitude, assumir seu papel de órgão de direção do Estado, transformando-se exclusivamente em Corte de Constitucionalidade, não basta, porém, a simples alteração constitucional de suas competências, sendo igualmente necessárias as alterações de sua composição, investidura e impedimentos. (...). Essas alterações propiciarão ao STF maior legitimidade para o exercício de seu grave mister de garantidor supremo da Constituição da República Federativa do Brasil e defensor dos direitos fundamentais do ser humano, ao garantir-lhe maior pluralismo, representatividade e complementariedade (...).”⁵⁵⁰

Para assegurar a total independência da Suprema Corte e dificultar interferências político-partidárias do Poder Executivo na sua composição, José Levi Mello do Ama-

⁵⁴⁸ RAMOS, Elival da Silva. A evolução do sistema brasileiro..., op. cit., p. 161.

⁵⁴⁹ MORAES, Alexandre de, Jurisdição constitucional..., op. cit., pp. 299-300.

⁵⁵⁰ MORAES, Alexandre de. Jurisdição constitucional..., op. cit., p. 288.

ral Júnior propõe o estabelecimento de mandatos fixos, renovados em partes iguais periodicamente, “para tornar improvável que um mesmo Governo possa indicar a maioria dos membros do Tribunal”⁵⁵¹.

Alexandre de Moraes também sugere a fixação de mandatos de 10 anos, vedada reeleição, a exemplo do Conselho Constitucional francês, da Corte Constitucional italiana e dos Tribunais Constitucionais alemão, espanhol e português:

“os membros do STF não devem permanecer vitalícios, devendo a Constituição Federal instituir mandatos (...). A duração do mandato deve ser de 10 anos, para não coincidir com os mandatos do Presidente da República e parlamentares, sendo vedada a recondução ou mesmo um novo mandato”⁵⁵².

Merece consideração ainda, as propostas de alteração na forma de investidura para composição do STF, de modo a torná-lo mais plural, incluindo de forma mais abrangente os três Poderes no processo de escolha de seus membros, a exemplo do que ocorre na Áustria, França, Alemanha e Portugal:

“os membros do STF devem ser escolhidos, de maneira proporcional, pelos representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Assim, quatro ministros devem ser escolhidos livremente pelo Presidente da República e quatro ministros eleitos pelo Congresso Nacional, sendo dois por maioria absoluta da Câmara e dois por maioria absoluta do Senado Federal. Os três membros restantes deverão ser escolhidos pelo próprio STF, entre membros da carreira da magistratura e do Ministério Público.”⁵⁵³

Diversas propostas de alteração dos critérios de designação dos membros do STF já tramitam no Congresso Nacional sob a forma de propostas de emenda à Constituição, como as PECs nº 342/2009, 408/2009 e 434/2009. Entre as propostas sugeridas, destaca-se a sugestão de fixação de mandatos de 11 anos para os Ministros, escolhidos pelo Senado Federal (3 cadeiras); pela Câmara dos Deputados (3 cadeiras) e pelo Presidente da República (5 cadeiras)⁵⁵⁴.

Paulo Adib Casseb também destaca que outras proposições sugerem a elevação do quórum para aprovação dos nomes dos Ministros do STF pelo Senado Federal. Com tal proposta, a aprovação dos Ministros, que atualmente é feita por maioria simples do Senado, seria elevada para três quintos, por exemplo, tendo como objetivo “criar-se um consenso mais amplo na Casa, propiciando participação ativa às minorias”:

⁵⁵¹ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do, 20 anos da Constituição..., op. cit., pp. 127-128.

⁵⁵² MORAES, Alexandre de, *Jurisdição constitucional*..., op. cit., p. 294.

⁵⁵³ MORAES, Alexandre de, *Jurisdição constitucional*..., op. cit., p. 295.

⁵⁵⁴ CASSEB, Paulo Adib. Fundamentos da forma de designação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, in ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; LEAL, Roger Stiefelmann; HORBACH, Carlos Bastide (coord.). *Direito Constitucional, estado de Direito e Democracia: homenagem ao prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartir Latin, 2011, p. 583.

“Um dos fundamentos dessa medida é o fato de que o quórum constitucional de aprovação de Emenda é a maioria qualificada de três quintos. Assim, este mesmo quórum deveria ser adotado para a deliberação senatorial que redundaria na nomeação daqueles que, no exercício do controle de constitucionalidade, possuem a prerrogativa de invalidação das leis e atos normativos. O ponto negativo dessa inovação seria o risco de longa paralisação do processo de escolha até a formação do consenso no Senado.”⁵⁵⁵

As alterações propostas na forma de investidura e fixação de mandato para os Ministros buscam conferir maior legitimidade democrática à Suprema Corte brasileira, garantindo o pluralismo em sua composição e evitando quaisquer tentativas de interferência política do Poder Executivo que ameace a independência político-institucional do Judiciário.

Como se viu na análise em relação ao desempenho do Judiciário no presidencialismo de coalizão, há um déficit institucional grave em relação ao arbitramento e solução dos conflitos políticos no Brasil. Para tanto, a modernização do STF a partir da sua transformação em efetivo Tribunal Constitucional mostra-se como uma providência necessária para conferir ao Poder Judiciário todas as condições para exercer com legitimidade democrática e condições político-institucionais, o poder moderador dos conflitos entre Poderes e dos impasses político-partidários.

3.3.2. Substituição do sistema de governo

3.3.2.1. *Constitucionalidade de eventual substituição do sistema de governo*

Como disposto anteriormente, a segunda parte do tópico a respeito do futuro do sistema de governo brasileiro propõe uma discussão a respeito da eventual substituição do presidencialismo.

Um pressuposto importante para essa discussão se refere à constitucionalidade de eventual mudança do sistema de governo em razão da realização do plebiscito de 1993, por meio do qual a população brasileira foi consultada e manifestou-se favorável ao regime republicano e ao sistema de governo presidencialista, em detrimento da monarquia e do parlamentarismo.

Nas últimas décadas, diversas propostas de emenda à Constituição foram propostas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Uma dessas propostas, a PEC nº 20, de 1995, de autoria do Deputado Eduardo Jorge (PT/SP), pretendia a implementação do parlamentarismo no Brasil e suscitou um longo debate jurídico a respeito da constitucionalidade da mudança de governo.

Isso porque, em novembro de 1997, alguns Deputados Federais apresentaram o Mandado de Segurança nº 22.972/1997 perante o STF, “contra atos da Mesa da Câmara dos Deputados, da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação e da Co-

⁵⁵⁵ CASSEB, Paulo Adib, op. cit., p. 584.

missão Especial destinada a analisar e proferir parecer na Proposta de Emenda à Constituição nº 20-A/1995, que institui o parlamentarismo no país”. Em síntese, os autores questionavam a legalidade de que eventual mudança no sistema de governo fosse feito por meio de PEC.

Inicialmente, o referido MS nº 22.972/1997 foi relatado pelo Ministro Néri da Silveira, que indeferiu, em 18 de dezembro de 1997, o pedido de medida cautelar para suspender a tramitação da PEC do parlamentarismo. Com a aposentadoria do Ministro-relator no ano de 2002, os Ministros Ilmar Galvão, Ayres Britto, Cezar Peluso, Teori Zavascki e Alexandre de Moraes sucederam-se na relatoria do MS nº 22.972/1997.

Havia a expectativa de que o STF julgasse o mérito do MS em questão, pronunciando-se a respeito da constitucionalidade de eventual mudança do sistema de governo. Entretanto, como decorreram 22 anos desde o início da tramitação do MS nº 22.972, foram excluídos do polo ativos todos os autores que não mais exerciam mandato parlamentar. Com a desistência da ação formulada pelo único autor que ainda detinha mandato, o Deputado Arlindo Chinaglia (PT/SP), coube ao Ministro Alexandre de Moraes declarar extinto o processo sem resolução de mérito, em 08 de junho de 2018.

Com a extinção do MS nº 22.972/1997 não houve, por parte do STF, um pronunciamento definitivo a respeito da constitucionalidade de eventual substituição do sistema de governo por meio do processo legislativo ordinário. Entretanto, juristas como Manoel Gonçalves Ferreira Filho entendem que a realização do plebiscito de 1993 não seria impeditivo para eventual mudança de regime⁵⁵⁶.

Ainda sobre as limitações impostas pela própria Constituição quanto aos limites e abrangência das reformas constitucionais, tais como aquelas que propõem a substituição do próprio sistema de governo, convém que se analisem as lições do Professor português Vital Moreira, que participou ativamente das revisões constitucionais da Constituição de Portugal de 1976.

Como se sabe, a Constituição de Portugal foi promulgada em 1976 e marca o fim do regime ditatorial naquele país. Nesse sentido, assim como no caso brasileiro, a Carta constitucional portuguesa foi elaborada no contexto de redemocratização, de abertura política, com normas programáticas e pretensão de implantar naquele país um efetivo Estado de bem-estar social.

Vital Moreira ressalta, entre as múltiplas características da Constituição portuguesa, a escolha dos constituintes por uma ordem econômica pró-socialista⁵⁵⁷, com “monopólio da ação política reservado aos partidos”, além da “largueza dos limites materiais de revisão constitucional”⁵⁵⁸, por meio de uma ampla lista de cláusulas pétreas.

⁵⁵⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *O desequilíbrio entre os poderes*, op. cit., p. 75.

⁵⁵⁷ VITAL MOREIRA. “Constituição e democracia na experiência portuguesa”, in MAUÉS, Antônio G. (org.). *Constituição e Democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 262.

⁵⁵⁸ VITAL MOREIRA, op. cit., p. 262.

Contudo, apesar da amplitude das normas programáticas e do engessamento das possibilidades de revisão constitucional, Portugal e a Europa passaram por profundas transformações nas últimas décadas do século XX, destacando-se a própria criação da União Europeia.

Por essa razão, desde 1976, a Constituição de Portugal precisou passar por oito grandes revisões constitucionais, dentre as quais destacamos a 3ª Revisão Constitucional, de 1992, que internalizou na Constituição portuguesa os princípios do Tratado de Maastricht, que originou a União Europeia, entre eles as questões relativas à cidadania europeia e à moeda única próprias daquele bloco regional.

As demais reformas trataram de modificar previsões sobre a ordem econômica e social e a organização político-institucional de Portugal. Vital Moreira destaca também a 4ª Revisão Constitucional, de 1997, que ampliou o papel dos referendos e estabeleceu uma reforma no sistema eleitoral, autorizando, inclusive, candidaturas independentes dos partidos políticos.

Segundo Vital Moreira, em algumas dessas revisões constitucionais portuguesas houve a supressão de cláusulas pétreas, com enxugamento do texto constitucional e adaptação às novas exigências na transição do século XX para o século XXI⁵⁵⁹.

Para explicar a importância de promover as revisões constitucionais e adaptar o texto constitucional às novas circunstâncias, mesmo que isso implicasse em conflito com cláusulas pétreas, Vital Moreira utilizou-se da seguinte metáfora:

“Eu sei bem que, em termos lógicos, é muito mais fácil dizer: se alguém está sujeito a uma regra, então não pode ser ele a mudar a regra. Se eu vou no meu carro e tenho um sinal de trânsito que me proíbe a entrar naquela rua, eu não posso sair do meu carro, tirar o sinal de trânsito, pô-lo na bagageira do meu automóvel, e seguir tranquilamente pela rua que estava vedada. E podem dizer que foi isso que nós fizemos em Portugal, ao retirarmos uma cláusula pétrea, para na viagem seguinte passar por uma rua que estava vedada. E, metaforicamente, foi isso que fizemos: tiramos o sentido proibido não para imediatamente seguir por ele, mas, para na volta seguinte, quando o sinal já lá não estava, de proibição de trânsito, poder então fazer uma viagem que antes não era permitida”⁵⁶⁰.

Em síntese, o autor defende que, dadas as mudanças conjunturais de um Estado e a necessidade de se promover mudanças político-institucionais profundas, a Constituição não pode ser um obstáculo, mas um mecanismo por meio do qual sejam implementadas tais mudanças, promovendo as adaptações estruturais no desenho institucional que otimizem e aprimorem a organização social, a ordem econômica e dinâmica do sistema político nacionais.

⁵⁵⁹ “Há de haver aí um compromisso, há de haver aí uma interpenetração que permita uma qualquer capacidade de adaptação da Constituição para responder os desafios que a mutabilidade da vida constitucional moderna exige” VITAL MOREIRA, op. cit., p. 288.

⁵⁶⁰ VITAL MOREIRA, op. cit., p. 288-289.

Assim como Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Vital Moreira, José Levi Mello do Amaral Júnior defende a importância e a necessidade de se implementar uma reformulação estrutural do sistema de governo brasileiro, que seja capaz de reorganizar o desenho institucional e a dinâmica na relação entre Executivo e Legislativo no Brasil:

“deve-se repensar o sistema de Governo, para que o Governo decorra da maioria parlamentar, e não o contrário. É preciso inverter a equação da democracia brasileira, ou seja, fazer com que o Governo decorra da maioria parlamentar para que ambos sejam, desde logo, responsáveis pelas políticas públicas. Do contrário, quando o Governo é estabelecido independentemente da maioria parlamentar do dia, ele precisa providenciar uma maioria de modo a legitimar suas políticas. Disso decorrem severas distorções institucionais, como experimentado recentemente. Da conjugação – natural – entre Governo e maioria parlamentar (...) resultariam fortalecidos Governo e Congresso. Aquele, porque ganharia em legitimidade; esse, porque ganharia em participação e controle”⁵⁶¹.

Nesse sentido, para diminuir o risco de arbitrariedades e impedir qualquer ato que possa parecer contrário à soberania popular, à democracia e à Constituição, convém que qualquer discussão a respeito da substituição do sistema de governo seja encaminhada e votada no âmbito do Congresso Nacional, por meio do processo legislativo próprio para as emendas à Constituição, e posteriormente seja submetida à consulta da população por meio de referendo.

A partir de tais premissas quanto à constitucionalidade e ao procedimento a ser adotado para eventual substituição do sistema de governo, podemos passar à análise dos modelos de sistema de governo que poderiam ser implementados no Brasil caso se decida pela substituição do presidencialismo.

3.3.2.2. *Parlamentarismo*

Ao lado do presidencialismo, o parlamentarismo é um dos mais importantes e difundidos sistemas de governo dos últimos séculos, que marca, efetivamente, a formação e consolidação dos Estados Modernos a partir do século XVIII. Manoel Gonçalves Ferreira Filho destaca que o parlamentarismo, além de mais antigo do que os demais sistemas de governo modernos,

“surgiu, como se sabe, não da aplicação de uma doutrina, mas da evolução não intencional porque passaram as instituições britânicas entre 1714 e cerca de 1760/1770.”⁵⁶²

⁵⁶¹ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do, 20 anos da Constituição..., op. cit., p. 134.

⁵⁶² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A democracia no limiar do século XXI. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 196.

Na mesma linha, para Dalmo Dallari, esse sistema de governo:

“foi produto de uma longa evolução histórica, não tendo sido previsto por qualquer teórico, nem se tendo constituído em objeto de um movimento político determinado. Suas características foram se definindo paulatinamente, durante muitos séculos, até que se chegasse, no final do século XIX, à forma precisa e bem sistematizada que a doutrina batizou de parlamentarismo (...)”⁵⁶³.

Como se sabe, a Inglaterra foi pioneira ao desenvolver, no início do século XVIII, um novo arranjo institucional a partir da repartição de poderes entre o Rei, o Parlamento e os juízes. Tratava-se de um dos primeiros esboços da separação dos Poderes, como decorrência dos desdobramentos políticos da Revolução Gloriosa de 1688, do Bill of Rights de 1689 e do Act of Settlement de 1701. Esse arranjo institucional foi evoluindo de acordo com a prática política do Estado britânico até forjar efetivamente o parlamentarismo, conforme descreve Ferreira Filho:

“A partir de 1714, quando Jorge I ascendeu ao trono, esse esquema evoluiu. Primeiro, tornou-se o ministério (o gabinete), sob a liderança de um primeiro-ministro, quem efetivamente geria o Executivo. Depois, estabelecendo-se a praxe de ser esse ministério escolhido entre a maioria parlamentar (identidade, pois, de cor política entre gabinete e maioria parlamentar). Enfim, adotando-se a regra de que, posto em minoria numa deliberação, tendo assim perdido a confiança da maioria, o ministro ou o ministério tinha de deixar o poder (a responsabilidade política). Esse último traço, que completa o quadro, foi consagrado por volta de 1782, quando da queda do ministério presidido pelo Lord North. Marca esta o fim da tentativa de Jorge III de reverter a evolução assinalada, assumindo um papel ativo na orientação do governo por meio de ministros de sua estrita confiança, sem levar em conta as linhas partidárias.”⁵⁶⁴

Nesse sentido, a separação institucional entre a chefia de Estado e a chefia de governo, a responsabilidade política solidária entre o Primeiro-Ministro e os demais Ministros, e a interdependência entre Executivo e Legislativo são as principais características do regime parlamentarista.

Em relação à primeira característica, Ferreira Filho destaca a “estrutura dualista do Executivo, em cuja cúpula se distinguem o chefe de Estado e o chefe de governo”⁵⁶⁵, atribuindo a cada um deles competências e funções político-institucionais bastante distintas.

O chefe de Estado “é o representante do Estado na sua independência, integridade e permanência”, tornando-o, na avaliação de Ferreira Filho, uma espécie de “sím-

⁵⁶³ DALLARI, Dalmo de Abreu, *Elementos...*, op. cit., p. 229.

⁵⁶⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia no limiar...*, op. cit., pp. 197-198.

⁵⁶⁵ *Idem*.

bolo nacional”. O autor também recorda que na origem do parlamentarismo inglês – e ainda nos dias atuais na Inglaterra, a função de chefe de Estado passou a ser desempenhada pelo Rei:

“O seu papel não é propriamente político, na medida em que não lhe é afeta a condução dos negócios públicos. O que não quer dizer que não tenha influência, ou não exerça, sendo o caso, um papel de arbitragem. O chefe de Estado, quando não é o monarca hereditário, goza de mandato irredutível, sendo em geral eleito pelo próprio Parlamento. Sua principal tarefa é a de indicar à manifestação parlamentar de confiança a pessoa do Primeiro-Ministro incumbido de assumir a chefia do governo, caso obtenha a confiança da maioria parlamentar.”⁵⁶⁶

Por sua vez, o chefe de governo, no parlamentarismo, é o Primeiro-Ministro, a quem cabe “dirigir a atuação da máquina governamental, auxiliado e aconselhado pelos Ministros que compõem o Conselho de Ministros, normalmente dito o gabinete.”⁵⁶⁷

Em relação à segunda característica, destaca-se que no parlamentarismo a responsabilidade do chefe de governo é compartilhada com todos os seus Ministros, que compõem o Conselho de Ministros ou o Gabinete, que “se encarna o aspecto propriamente governativo do Poder Executivo”, diminuindo, sobremaneira, os aspectos personalistas e a pressão sobre o titular da chefia de governo na forma como se dá no sistema presidencialista.

A terceira característica que particulariza e define o sistema de governo parlamentarista é a interdependência entre os Poderes Executivo e Legislativo, com competências próprias, resguardando somente ao Judiciário efetiva independência em relação aos demais Poderes. Sobre esse aspecto, Ferreira Filho observa que a interdependência entre Executivo e Legislativo apresenta duas interfaces:

“por um lado, na medida em que o Gabinete (...) depende, na sua constituição e na sua permanência no poder, do apoio do Legislativo, isto é, do apoio da maioria parlamentar. (...). Por outro lado, o gabinete deixa o poder caso perca o apoio, ou, como se usa dizer, a confiança da maioria parlamentar – essencialmente na Câmara dos Deputados.”⁵⁶⁸

Nesse sentido, no parlamentarismo, “a formação e a manutenção do governo dependem da aquiescência parlamentar”⁵⁶⁹, conforme destaca Nina Ranieri:

“o partido político (ou a coligação de partidos políticos) vencedor nas eleições legislativas forma o grupo parlamentar mais forte, com capacidade de indicar o chefe de Governo entre os membros do próprio Parlamento. Este, na formação do

⁵⁶⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia no limiar...*, op. cit., pp. 199-200.

⁵⁶⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia no limiar...*, op. cit., p. 200.

⁵⁶⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia no limiar...*, op. cit., pp. 198-199.

⁵⁶⁹ RANIERI, Nina Beatriz Stocco, op. cit., p. 166.

gabinete que presidirá, escolhe os ministros entre a maioria parlamentar. Gabinete e Parlamento não se confundem; são órgãos independentes, muito embora o primeiro seja obrigado a proceder de acordo com o segundo que, em última análise, fixa a política do governo.”⁵⁷⁰

Essa interdependência entre Executivo e Legislativo baseia-se na lógica segundo a qual o grupo político majoritário no Parlamento assume o comando do governo, indicando o Primeiro-Ministro. Além disso, quando há perda do apoio político-parlamentar do governo, este perde as condições de continuar. Para tanto, há ferramentas institucionais próprias no parlamentarismo para a interrupção e substituição dos governos.

Entre as ferramentas possíveis, destaca-se o voto de desconfiança através do qual a Câmara “determina a extinção do Poder do gabinete”. Tal ferramenta ocorre por meio de votação, quando proposta pela oposição, ou quando o Parlamento “recusa uma questão de confiança, apresentada pelo próprio gabinete, em relação a uma medida ou projeto de lei, o que obriga o Ministério à renúncia.”⁵⁷¹ Nesses casos, a responsabilidade política normalmente é tratada de forma coletiva pelo Primeiro-Ministro e seu gabinete, mas pode ser relativa a um ministro específico.

Em contrapartida ao voto de desconfiança, o parlamentarismo assegura a possibilidade de dissolução do Parlamento, mais especificamente da sua Câmara Baixa, que pode ser determinada por ato do Chefe de Estado, havendo ou não solicitação do Primeiro-Ministro. Na prática, a dissolução interrompe o mandato dos deputados antes do término do período de mandato. Como consequência da dissolução, é dever do Chefe de Estado convocar eleições para recompor o Parlamento⁵⁷².

Nos dias atuais, podemos destacar dois modelos referenciais para a adoção do sistema parlamentarista: o parlamentarismo da Inglaterra e o da Alemanha, que apresentam as principais características do parlamentarismo, mas dispõem de algumas distinções político-institucionais entre si.

No modelo inglês, berço do parlamentarismo no mundo, a primeira observação é que aquele país constituiu uma monarquia constitucional na qual a chefia de Estado é desempenhada por um monarca designado de acordo com a linha sucessória hereditária entre os membros da família Real. Apesar disso, como pressupõe o sistema de governo parlamentarista, as prerrogativas da chefia de governo inerentes ao Poder Executivo são desempenhadas pelo Primeiro-Ministro e seu gabinete.

O parlamentarismo inglês baseia-se no sistema eleitoral de voto distrital puro, que contribuiu para consolidar um sistema bipartidário rígido no qual “apenas dois são os partidos que efetivamente disputam o Poder. E são dois partidos disciplinados, com chefia definida e programa (relativamente) definido”, quais sejam: o partido conservador e o partido trabalhista.

⁵⁷⁰ Idem.

⁵⁷¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia no limiar...*, op. cit., p. 199.

⁵⁷² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia no limiar...*, op. cit., p. 199.

Além disso, esse sistema eleitoral e partidário forjou uma dinâmica própria para o sistema parlamentarista inglês fazendo com que, na prática, as eleições legislativas fossem vistas como uma espécie de eleição indireta para escolha do Primeiro-Ministro e formação do governo:

“a eleição parlamentar naturalmente resulta na maioria de um partido, que assim pode sozinho constituir o gabinete. Na verdade, o gabinete será a cúpula do partido majoritário, e seu chefe, o primeiro-Ministro. Transparece nisto uma verdadeira eleição indireta do Primeiro-Ministro, já que o eleitor tende a votar num partido para que seu chefe se torne o chefe de governo.”⁵⁷³

O modelo inglês, além de grande resistência – dado o longo período de sua existência – criou condições que asseguram aos governos significativa estabilidade, “porque se apoia numa maioria disciplinada”. Com isso, são dados ao Primeiro-Ministro e seu gabinete todas as condições para “realizar o seu programa, pois obviamente a cúpula do partido comandará o Executivo e a maioria parlamentar, ou seja, o Legislativo”⁵⁷⁴.

Por fim, destaca-se que no arranjo institucional forjado pelo modelo parlamentarista inglês, há “clara preponderância do gabinete, em cujas mãos se concentram, no fundo, o Executivo e o Legislativo.”⁵⁷⁵

O segundo modelo que poderia servir de referência em relação ao sistema de governo parlamentarista é o da Alemanha. Naquele país, o sistema parlamentarista atualmente vigente na Alemanha foi reestruturado no pós-guerra com a Lei Fundamental de 1949 e assegura a separação das funções de chefia de Estado e de governo.

Entretanto, diferentemente da Inglaterra, a Alemanha organiza-se enquanto uma República Federal na qual o “Bundespräsident” (o Presidente Federal), que desempenha as funções de chefia de Estado, é eleito pelo “Bundesversammlung”, uma espécie de Assembleia Federal formada especificamente para eleição do Presidente, composta pelos deputados federais e igual número de representantes eleitos pelos Parlamntos dos Estados da Alemanha, de forma proporcional.

O Presidente Federal é eleito para um mandato de cinco anos, sendo permitida uma única reeleição. Segundo o artigo 54 da Lei Federal alemã, qualquer cidadão com mais de quarenta anos é elegível para o cargo, não havendo debate prévio para sua eleição. A eleição do Presidente Federal deve ser feita por convocação do Presidente do Parlamento Federal, e realizada trinta dias antes do término do mandato ou trinta dias após eventual interrupção do mandato presidencial. A eleição do Presidente Federal se dá por maioria dos membros da Assembleia.

⁵⁷³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia no limiar...*, op. cit., pp. 200-201.

⁵⁷⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia no limiar...*, op. cit., p. 201.

⁵⁷⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia no limiar...*, op. cit., p. 201.

Entre as vedações, destaca-se a impossibilidade de que o Presidente Federal seja membro do Parlamento Federal, do Governo ou dos Parlamentos estaduais. Por fim, a Lei Fundamental assegura uma série de competências presidenciais típicas de um Chefe de Estado, entre as quais destacamos: o poder de representação internacional, a nomeação de juízes e funcionários federais e a concessão de indulto.

Por sua vez, o chefe de governo, o “Bundeskanzler” (o Chanceler Federal) é eleito pelo “Bundestag” (o Parlamento Federal) – a Câmara Baixa do Parlamento alemão, cuja composição se dá por meio do sistema eleitoral de voto distrital misto.

O Chanceler Federal, nos termos do artigo 63 da Lei Fundamental, é eleito pela maioria do Parlamento Federal e posteriormente nomeado pelo Presidente Federal. Cabe ao Chanceler Federal propor a nomeação dos Ministros e ao Presidente Federal executar as nomeações e exonerações. Asseguram-se ainda ao Chanceler todas as prerrogativas típicas de chefe de governo e da administração pública federal.

Quanto ao tempo de duração do mandato, a Lei Fundamental determina que o Chanceler deixa o cargo sempre que for constituído um novo Parlamento Federal, podendo permanecer no cargo por determinação do Presidente, até a escolha de seu sucessor. A Lei Fundamental prevê ainda a possibilidade de o Parlamento aprovar o voto de desconfiança e o voto de confiança ao Chanceler e seu governo.

O voto de desconfiança se dá com a eleição de um novo Chanceler pelo Parlamento e encaminhamento de solicitação ao Presidente para a exoneração do Chanceler atual. Nesse caso, o Presidente fica obrigado a exonerar o Chanceler e nomear o sucessor eleito. Ou seja, a interrupção do mandato do chefe de governo só se dá com a efetiva organização de maioria parlamentar em torno de um nome para sucedê-lo.

Por sua vez, o voto de confiança requer que uma moção de confiança solicitada pelo Chanceler seja aprovada por maioria dos membros do Parlamento. Caso não obtenha os votos suficientes, o Chanceler pode requerer ao Presidente Federal a dissolução do Parlamento e convocação de novas eleições. A Lei Fundamental prevê ainda a possibilidade de que a dissolução do Parlamento seja evitada caso haja a eleição, aprovada por maioria dos deputados, de novo Chanceler Federal.

Pelas características do sistema eleitoral alemão, que congrega características do voto majoritário e do voto proporcional por meio de lista fechada, consolidou-se naquele país um sistema multipartidário com dois partidos preponderantes – embora estes venham perdendo representatividade nas últimas legislaturas – quais sejam, a União Democrata Cristã (CDU) e o Partido Social-Democrata da Alemanha (SPD).

Em razão da dinâmica do sistema multipartidário naquele país, Ferreira Filho destaca a necessidade de formação de coalizões para obtenção da maioria parlamentar e eleição do chefe de governo alemão:

“embora nenhum deles tenha a maioria necessária para governar sozinho. A maioria parlamentar reclama, então, uma coalizão, mas, sempre, um dos partidos predominantes será o ponto central do governo. (...) a possibilidade de conflito entre os partidos que o sustentam abre campo para a responsabilidade política.”⁵⁷⁶

Em relação à dinâmica da relação entre os poderes, é preciso destacar uma importante diferença entre os modelos inglês e alemão, verificada em razão das características eleitorais e partidárias desses países.

No sistema bipartidário inglês, o parlamentarismo manifesta-se com maior tendência à preponderância do governo sobre o Parlamento, dada a disciplina, a coesão e a homogeneidade partidárias. Já no modelo alemão, o sistema multipartidário requer, não raras vezes, a formação de coalizões parlamentares compostas por diversos partidos como forma de obtenção de votos suficientes para eleição do Chanceler e constituição do governo. Nesse sentido, pelas próprias características das coalizões, o parlamentarismo alemão é mais dependente do Parlamento, o que aumenta a responsabilidade e a dependência política dos governos perante o Parlamento naquele país.

Ainda assim, o sistema parlamentarista alemão, embora muito mais recente do que o modelo inglês, também conseguiu consolidar naquele país um efetivo arranjo institucional democrático e possibilitou, nas últimas décadas, o estabelecimento de partidos fortes, a alternância de poder e o desenvolvimento social e econômico com significativa estabilidade política e institucional.

Por todo o exposto, concluímos que os modelos parlamentaristas desenvolvidos na Inglaterra e na Alemanha, embora sejam distintos por suas características eleitorais e partidárias e por suas diversas origens históricas, guardam entre si significativa convergência.

Além da Inglaterra e da Alemanha, diversos outros países adotaram o sistema de governo parlamentarista em seus arranjos institucionais. Mesmo no Brasil, esse sistema de governo foi adotado durante parte do período imperial e em uma rápida experiência no período republicano entre os conturbados anos de 1961 a 1963.

A tese parlamentarista no Brasil também foi longamente debatida, conforme anteriormente demonstrado, durante as Assembleias Constituintes que forjaram todas as Constituições brasileiras e ainda atualmente encontram-se em tramitação no Congresso Nacional propostas de Emenda à Constituição, como a PEC nº 20, de 1995, que propõem a adoção do sistema parlamentarista no país.

Para eventual adoção do parlamentarismo no Brasil no século XXI, são necessárias, entretanto, algumas ponderações. Entre os pontos positivos destacamos que o sistema parlamentarista consolida um arranjo institucional de efetiva interdependência entre o governo e o Parlamento, na qual só há formação e continuidade do governo, com efetivo respaldo político e apoio parlamentar dos partidos.

⁵⁷⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia no limiar...*, op. cit., p. 201.

Nesse sentido, o parlamentarismo, ao aproximar Executivo e Legislativo, cria laços institucionais mais fortes e retroalimenta um sistema de responsabilidades políticas mútuas entre as forças congressuais e as forças do governo.

Essa sistemática torna mais claras e mais objetivas as regras de convivência e interação entre o Executivo e o Legislativo, e assegura uma dinâmica entre os Poderes mais estável e mais funcional do que a relação de interdependência temerária que se verifica no presidencialismo de coalizão brasileiro.

Entretanto, não se podem descartar as características histórico-culturais inerentes ao Estado e à sociedade brasileira, que consolidou em nosso país uma tendência personalista que dá ênfase e relevância para a figura central do líder político.

A substituição do sistema de governo, com perda do protagonismo político da tradicional função do Presidente da República sem um regime de transição e sem mudanças socioculturais que possibilitassem tamanha ruptura poderia gerar distorções funcionais e dificultar a adaptação e consolidação do parlamentarismo no Brasil. Torna-se necessário, portanto, analisar outros sistemas de governo que poderiam servir de referência para implementação no Brasil.

3.3.2.3. *Regimes mistos ou semipresidencialismo*

Além dos tradicionais sistemas de governo, desenvolveu-se no século XX algumas espécies de regimes híbridos que conjugam elementos próprios do parlamentarismo e do presidencialismo.

Maurice Duverger e Raul Horta denominam tais sistemas de semipresidencialismo⁵⁷⁷, muito embora haja divergência terminológica para outros autores como Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁵⁷⁸, José Canotilho e Vital Moreira⁵⁷⁹, que entendem que a denominação “regimes mistos” seja mais apropriada.

Alexandre de Moraes destaca que tal sistema de governo foi fortemente influenciado pela Constituição de Weimar de 1919, na Alemanha, que preconizou, no parlamentarismo, a eleição direta para o cargo de Presidente da República. Entretanto, o efetivo regime semipresidencialista só iria surgir com a Quinta República francesa, a partir da reforma da Constituição de 1958:

“O parlamento como método de governo e como sistema político precisou adaptar-se às novas conjunturas políticas. A Democracia de massas desenvolvida no

⁵⁷⁷ DUVERGER, Maurice. Les régimes semi-présidentiels. Paris, 1986, p. 7; e HORTA, Raul Machado. Direito constitucional. 2ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 649; apud MORAES, Alexandre de. Presidencialismo, op. cit., p. 66.

⁵⁷⁸ Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a expressão “semipresidencialismo” seria exagerada, uma vez que nesse regime misto, haveria uma concentração maior de elementos parlamentaristas do que presidencialistas, in FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, A democracia no limiar..., op. cit., pp. 203-204.

⁵⁷⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. Os poderes do presidente da república. Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 13.

início do século XX, juntamente com a maior inclusão popular na escolha dos representantes, passou a colocar em dúvida a legitimidade dos parlamentos, (...). O Parlamentarismo com eleição direta para Presidente da República foi adotado na Constituição de Weimar, na Alemanha, desde 1919, porém, sua consagração ocorreu na Constituição francesa de 1958, com a reforma de 1962 e com base nas ideias do General De Gaulle, (...) em que conclamava a necessidade de concessão de maior influência política ao presidente francês. A finalidade dos constituintes de Weimar foi racionalizar o parlamentarismo, introduzindo um elemento legitimador presidencialista, ou seja, o voto popular para a escolha do Presidente da República, sem que as características essenciais do regime parlamentar – a responsabilidade política do executivo perante o Parlamento e a Chefia de Governo pelo Gabinete – fossem afastadas.”⁵⁸⁰

Para estabelecer esse regime misto, conjugaram-se elementos e características típicas tanto do presidencialismo quanto do parlamentarismo, configurando um arranjo institucional com características bastante singulares:

“Os regimes mistos combinam elementos referentes ao regime parlamentarista e elementos presentes no regime presidencialista. Dos regimes parlamentaristas, os regimes mistos apresentam a existência de um governo colegiado e solidário, responsável perante a assembleia eleita pelo sufrágio universal e direto; enquanto dos regimes presidencialistas, os regimes mistos apresentam a instituição do Presidente eleito pelo sufrágio universal e direto, que dispõe de autoridade para conferir nomeações e designações, bem como de poderes consideráveis.”⁵⁸¹

Entretanto, na avaliação de Ferreira Filho, esse sistema, ao fundir a sistemática do presidencialismo e do parlamentarismo, acabou concentrando mais elementos do parlamentarismo do que do presidencialismo, razão pela qual a terminologia “semi-presidencialismo” seria inadequada:

“(…). Este procura combinar com o sistema parlamentar elementos do sistema presidencial, buscando com estes atenuar defeitos daquele, sem cair nos perigos deste. É, pois, regime misto de parlamentarismo e presidencialismo. Como um dos pontos típicos desse modelo é o fortalecimento da autoridade, com ampliação do papel político do chefe de Estado – nas repúblicas, o Presidente, para muitos esse sistema é semipresidencial. (...) ver-se-á, todavia, que essa designação exagera o elemento presidencialista: o sistema é antes o de um parlamentarismo temperado pela autoridade do chefe de Estado. Com isso, visa-se especialmente a contrabalancear no jogo parlamentar as manobras partidárias por meio de um poder não partidário (ou mesmo suprapartidário)”⁵⁸².

⁵⁸⁰ MORAES, Alexandre de, *Presidencialismo*, op. cit., p. 66.

⁵⁸¹ MORAES, Alexandre de, *Presidencialismo*, op. cit., p. 70.

⁵⁸² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia no limiar...*, op. cit., pp. 203-204.

Nina Ranieri também entende que os regimes mistos conjugam mais elementos parlamentaristas do que presidencialistas, fazendo com que a dinâmica desse arranjo institucional seja genuinamente de natureza parlamentarista:

“o semipresidencialismo fortalece a autoridade do chefe de Estado (presidente) para contrabalançar as manobras partidárias inerentes ao jogo parlamentar. Embora combine elementos do sistema parlamentar e do presidencialista, a estrutura de governo é basicamente parlamentarista.”⁵⁸³

Os regimes mistos ou semipresidencialismo foram se adaptando às condições políticas de cada localidade, e difundiram-se enquanto um sistema de governo bastante viável, sendo adotado atualmente em outros países além da França, tais como Áustria, Peru, Finlândia e Portugal:

“Apesar das diferenças constitucionais, entre esses diversos países, as semelhanças são evidentes, podendo, porém, o Presidente apresentar maiores ou menores poderes, pois os regimes mistos não constituem, em razão de suas naturezas, uma categoria homogênea; são encontrados em Estados extremamente diferentes, quer por sua extensão territorial, quer por sua forma de Estado, quer por sua população, formação histórica e cultural ou nível de desenvolvimento econômico.”⁵⁸⁴

Nos regimes mistos, o Presidente é eleito pelo sufrágio universal direto, porém, “permanece sem exercer a Chefia de Governo como no modelo norte-americano, pois essa função é consagrada ao Primeiro-Ministro”⁵⁸⁵. Em que pese seja retirado do Presidente a chefia de governo, resguarda-se a ele a competência para a nomeação do Primeiro-Ministro.

Tal iniciativa teve como intuito o de transformar “o Presidente da República em árbitro, com a função de zelar para que os demais poderes públicos, especialmente o Governo, levassem em consideração os interesses fundamentais da Nação.”⁵⁸⁶ Nesse sentido, ao assegurar a eleição direta para este cargo de mediação política e institucional, teve como consequência o “fortalecimento do papel institucional do Presidente da República.”⁵⁸⁷

Faz-se necessário, portanto, analisar dois dos principais modelos de semipresidencialismo atualmente vigentes, quais sejam, os arranjos institucionais da França e de Portugal.

Em síntese, Marcelo Tavares identifica oito características principais que particularizam e definem o semipresidencialismo francês:

⁵⁸³ RANIERI, Nina Beatriz Stocco, op. cit., pp. 171-172.

⁵⁸⁴ MORAES, Alexandre de, Presidencialismo, op. cit., p. 71.

⁵⁸⁵ MORAES, Alexandre de, Presidencialismo, op. cit., p. 68.

⁵⁸⁶ MORAES, Alexandre de, Presidencialismo, op. cit., p. 70.

⁵⁸⁷ MORAES, Alexandre de, Presidencialismo, op. cit., p. 70.

“(i) Executivo dual, dividido entre o presidente e o Governo (chefiado pelo primeiro-ministro); (ii) flexibilidade de estabelecimento de relações políticas, a depender da realidade da formação de maiorias (períodos de concordância e de coabitação); (iii) irresponsabilidade política do chefe de Estado diante do Legislativo, com possibilidade de sua destituição excepcional por falta grave aos deveres institucionais, a ser decidida pelo Parlamento reunido em Alta Corte; (iv) existência de atribuições constitucionais próprias do presidente, sem necessidade de ratificação pelo Governo; (v) formação do Governo por escolha do presidente a partir de nomes que podem não integrar o Parlamento; (vi) dupla responsabilidade política colegiada do Governo, perante o presidente e perante o Parlamento; (vii) possibilidade de dissolução do Parlamento pelo chefe de Estado; e (viii) grande influência do Executivo nos trabalhos legislativos.”⁵⁸⁸

Para Ferreira Filho, a grande inovação do semipresidencialismo francês é a criação de mecanismos de mediação política (artigo 5º da Constituição de 1958), por meio da transformação do Presidente da República em uma espécie de Poder Moderador da relação entre o Executivo e o Legislativo:

“o papel do Presidente da República, na Constituição francesa de 1958, vai muito além do que é deferido ao chefe de Estado no parlamentarismo. Lembra, antes, o Poder Moderador (...). Na verdade, o Presidente da república, (...) goza de poderes próprios que não são dados aos chefes de Estado de governo parlamentarista, (...)”⁵⁸⁹.

Para além de uma série de modificações constitucionais ocorridas na França desde 1958, o Presidente da República na França, desde 1962, é eleito por sufrágio direto e universal da população, em dois turnos, sendo permitida candidatura avulsa. O mandato que originalmente era de sete anos, foi reduzido, no ano 2000, para cinco anos, permitida uma reeleição (art. 6º da Constituição). Além disso, a Constituição francesa estabeleceu diversos poderes ao Presidente da República, podendo:

“livremente dissolver a Assembleia. Esse poder não está sujeito a condições, e ele, para exercê-lo, não precisa de referenda. (...). Outro é o poder emergencial extraordinário que lhe é deferido pelo art. 16, ou seja, o de tomar ‘as medidas exigidas pelas circunstâncias’ em ocasiões de grave crise. (...). terceiro: o de poder convocar referendums sobre ‘qualquer projeto de lei relativo à organização dos poderes públicos’, ou ‘concernente à ratificação de um tratado’, é verdade que por proposta do governo ou das duas Câmaras em conjunto. (...). É ele que escolhe e nomeia esse Primeiro-Ministro, independentemente de qualquer consulta. Se a Assem-

⁵⁸⁸ TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo francês: a relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 55, n. 217, jan./mar. 2018, p. 79.

⁵⁸⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia no limiar...*, op. cit., p. 205.

bleia Nacional não estiver satisfeita, que o derrube, mas com observância das regras para a moção de censura. Tais poderes lhe abrem campo para o exercício de sua notável força política.”⁵⁹⁰

Por sua vez, a chefia de governo é exercida pelo Primeiro-Ministro e pelos Ministros de Estado, assegurando-se, como no parlamentarismo, a responsabilidade política perante o Legislativo (artigo 20º da Constituição):

“Tal governo é responsável perante a Assembleia Nacional. Deve ele, de início, solicitar a manifestação de confiança desta, em relação a seu programa, ou eventualmente sobre uma declaração de política geral. Também pode pedi-la sobre algum projeto ou medida específica, esta igualmente poderá advir da aprovação de moção de censura (ou de desconfiança), cuja tramitação é estritamente regulamentada pelo texto.”⁵⁹¹

Merecem destaque ainda duas características do sistema eleitoral e partidário franceses: o sistema de voto distrital (art. 24º da Constituição) – o que tende a reduzir o número de partidos e evitar a fragmentação partidária congressional; e o calendário eleitoral francês prevê que as eleições legislativas sejam realizadas posteriormente às eleições presidenciais, de modo que na eleição para composição do Parlamento, já se sabe a qual partido ou grupo político pertence o Presidente da República, o que amplia a possibilidade de obtenção das maiorias parlamentares.

Ferreira Filho observa ainda que pelas características e singularidades desse regime misto na França, a depender do desempenho dos chefes de Estado e de governo e da conjuntura política e institucional, o regime pode apresentar uma dinâmica variável:

“ora (preponderantemente) parlamentarista, ora (preponderantemente) presidencialista. Quando coincidem a cor política do Presidente da República e a da maioria parlamentar, aquele assume uma liderança incontestável. O regime torna-se um presidencialismo de gabinete, no qual as decisões fundamentais são tomadas pelo Presidente da república, enquanto o governo as implementa e opera no dia-a-dia. Como, de 1958 até hoje, isso ocorreu na maior parte do tempo (...). Quando, porém, não existe a coincidência apontada, ou seja, quando o Presidente da República pertence a corrente política diferente da que predomina na Assembleia, o quadro muda bastante. Passa a existir um regime parlamentarista, mas freado pela autoridade do Presidente, que exerce então um poder de ‘veto’ quanto às grandes opções políticas, (...) possibilitado pelos meios de intervenção que a Constituição lhe defere.”⁵⁹²

⁵⁹⁰ Idem.

⁵⁹¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A democracia no limiar..., op. cit., p. 206.

⁵⁹² Idem.

O sistema semipresidencialista francês permitiu, portanto, uma flexibilização da relação de forças entre Chefe de Estado, Chefe de Governo e o Parlamento, que variam de acordo com a conjuntura política, e viabilizou a “via de solução, sem maior trauma, de eventuais crises institucionais.”⁵⁹³

O segundo modelo de regime semipresidencialista ora analisado é aquele implementado em Portugal a partir da redemocratização e da Constituição de 1976. Naquele país, assim como na França, o Presidente da República tem todas as atribuições de chefe de Estado (artigo 120º da Constituição de 1976), é eleito por sufrágio direto, universal e secreto dos cidadãos (art. 121º), para um mandato de cinco anos (art. 128º, 1), sendo admitida uma reeleição subsequente (art. 123º).

Entre as competências do Presidente da República em Portugal (art. 133º a 136º), destacamos: presidir o Conselho de Estado; encaminhar mensagens à Assembleia da República; dissolver a Assembleia da República nos casos previstos na Constituição; nomear e exonerar o Primeiro-Ministro; demitir o governo; nomear e exonerar diversas autoridades nacionais; exercer o comando supremo das Forças Armadas; promulgar e mandar publicar as leis, decretos e regulamentos; declarar estado de sítio e de emergência; oferecer indulto, ouvindo previamente o governo; ratificar tratados internacionais; exercer o direito de veto das proposições legislativas.

Já o Governo é o “órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública” (art. 182º), sendo exercido pelo Primeiro-Ministro, pelos Ministros, Secretários e Subsecretários de Estado (art. 183º). Por sua vez, o Conselho de Ministros é composto pelo Primeiro-Ministro, pelos Vice-Primeiros-Ministros, se os houver, e pelos demais Ministros (art. 184º).

Entre as diferenças do modelo português em relação ao francês, destaca-se que em Portugal o Primeiro-Ministro é “nomeado pelo Presidente, ouvidos os partidos representados na Assembleia da República e tendo em conta os resultados eleitorais” (art. 187º) – na França não existe essa vinculação entre a nomeação do primeiro-Ministro e a composição do Parlamento.

Ressalta-se ainda a responsabilidade do Governo perante o Presidente da República e a Assembleia da República (art. 190º), e a estrita vinculação dos membros do governo ao programa de Governo (art. 188º), que deve ser submetido à apreciação da

⁵⁹³ Marcelo Tavares explica que: “os franceses denominam “fato majoritário” (*fait majoritaire*) presidencial – ou seja, uma maioria parlamentar estável dá apoio ao presidente, permitindo-lhe a execução do programa de governo. O “fato majoritário” é definido como a unidade de ação governamental entre Executivo e o Legislativo (...) e decorre da coincidência da maioria democrática obtida na eleição do chefe de Estado com a maioria na Assembleia e, por consequência, acaba por torná-lo verdadeiro condutor das ações executivas e, por meio do Governo, das ações legislativas no Parlamento. O fenômeno consolida a proeminência do presidente e, levado a uma situação aguda, pode vir a submeter o Legislativo à sua vontade. (...). Havendo discordância entre a maioria presidencial e a da Assembleia, as relações “parlamentarizam-se” e o Legislativo tem força para impor a formação do Governo ao chefe de Estado.” in TAVARES, Marcelo Leonardo, op. cit., p. 72.

Assembleia em até dez dias após sua nomeação (art. 192º) – na França tampouco existe essa obrigação.

Garante-se ao Governo e ao Primeiro-Ministro amplos mecanismos de condução da administração pública, por meio de competências políticas, administrativas e legislativas, tais como a possibilidade de edição de decretos-lei, de proposição de leis à Assembleia, além da condução do orçamento e da criação e implementação de políticas públicas, sob coordenação do Conselho de Ministros.

Por sua vez, o Parlamento português – a Assembleia da República (art. 147º e seguintes) é unicameral e adota como modelo o sistema proporcional com lista fechada – o que tende a fortalecer os partidos.

Além disso, entre suas competências destaca-se a possibilidade de apreciar o programa de governo e votar moções de confiança e de censura ao governo (art. 163, e). Nos casos de rejeição do plano de governo, do voto de confiança ou de aprovação da moção de censura, implica-se na imediata demissão do Governo (art. 195º).

Em que pese os exemplos da França e de Portugal, como era de se esperar, não há consenso doutrinário quanto à viabilidade de eventual substituição do sistema presidencialista por um regime misto no Brasil. Nesse sentido, Alexandre de Moraes reconhece que:

“Os regimes mistos, porém, apresentam suas fragilidades, pois diferentemente dos regimes parlamentarista e presidencialista, que preveem soluções próprias para suas crises, o semipresidencialismo não traz mecanismos satisfatórios de solução de conflitos entre o Presidente e o Governo, gerando maior risco de crise institucional, que somente poderá ser resolvido com a dissolução do Parlamento ou demissão do Primeiro-Ministro. Mesmo nessas hipóteses, porém, a crise institucional poderá persistir, pois a nova maioria parlamentar poderá continuar sendo contrária ao Presidente da República, verificando-se a possibilidade de permanência de problemas institucionais gerados pela convivência conflituosa entre Presidente da república e maioria do Parlamento.”⁵⁹⁴

Em outras palavras, os dilemas institucionais e as dificuldades de coabitação entre o Executivo e o Legislativo, decorrentes da iminente necessidade de obtenção de maiorias parlamentares, não se superariam com a mera adoção de qualquer dos modelos de semipresidencialismo.

Entretanto, em nossa avaliação, tanto a França quanto Portugal conferem exemplos robustos – embora obviamente não sejam perfeitos – de regimes híbridos que conjugam elementos do presidencialismo e do parlamentarismo como forma de aprimorar a interlocução entre Executivo e Legislativo, por meio de maiores mecanismos de arbitragem dos conflitos políticos.

⁵⁹⁴ MORAES, Alexandre de, *Presidencialismo*, op. cit., pp. 84-85.

Além disso, em ambos os casos, verifica-se a existência de atores políticos – no caso, instituições políticas – dotadas de legitimidade democrática e capacidade institucional de realizar o poder moderador como forma de se evitar colapsos políticos e rupturas institucionais.

Verifica-se ainda, como no caso da França, que do desenho institucional modelado a partir de 1958, constituiu-se um regime flexível no qual uma maior preponderância ora do presidencialismo, ora do parlamentarismo, varia de acordo com a conjuntura política e eleitoral, convertendo-se em uma espécie de adaptação do arranjo institucional que serve de antídoto menos traumático e mais eficaz – na maioria das vezes – para as crises políticas.

Por todo exposto, tais exemplos de modelos híbridos ou intermediários poderiam ser capazes de oferecer uma alternativa para a superação do presidencialismo de coalizão brasileiro sem maiores riscos políticos e institucionais, e sem tantos obstáculos sociológicos e culturais, tais quais se vislumbra quando da análise de eventual substituição abrupta do sistema presidencialista brasileiro pelo parlamentarismo.

Entretanto, como demonstrado anteriormente, a substituição do sistema de governo sem modificações estruturais no sistema eleitoral e partidário seria inócua e faria com que transplantássemos para o sistema de governo vindouro os mesmos problemas e deficiências estruturais diagnosticados no presidencialismo de coalizão.

A solução, portanto, ainda que se decida pela substituição do sistema de governo demanda disposição política e visão estratégica que possibilitem uma ampla reforma do sistema político como um todo, sob pena de desperdemos esforços políticos e energia sem qualquer garantia de obtenção dos resultados institucionais que se almeja no âmbito deste amplo debate sobre a engenharia institucional brasileira.

Esta obra se propôs a fazer uma análise do passado, o presente e o futuro do sistema de governo brasileiro, sob o enfoque das origens, as características e a conjuntura que perpassam o mais atual arranjo institucional pátrio, denominado de presidencialismo de coalizão.

Como se sabe, o sistema de governo presidencialista foi uma criação teórica dos fundadores do Estado norte-americano, e desenvolveu-se no contexto das Revoluções liberais-clássicas do século XVIII. Desde então, com significativa estabilidade democrática, alternância de poder e efetivos mecanismos de freios e contrapesos, os Estados Unidos consolidaram esse sistema de governo, que serviu de modelo referencial para diversos países, incluindo o Brasil.

Por aqui, o presidencialismo foi importado e implementado no arranjo institucional a partir da Proclamação da República em 1889, inserido no contexto de renascimento liberal, de influência dos ideais da Revolução americana, de combate às desigualdades regionais do país e de oposição à monarquia e ao Poder Moderador.

Entre 1891 e 1930, verificou-se que a Constituição de 1891 por si só, não foi capaz de assegurar a proteção das instituições contra o excesso de poder pessoal dos governantes, gerando, portanto, um desequilíbrio de forças entre Executivo e Legislativo, em favor do primeiro.

Na primeira experiência presidencialista brasileira, apesar dos inúmeros mecanismos para controle e fiscalização do governo por parte do Poder Legislativo e a separação de Poderes, a prática política de 1890 a 1930 desenvolveu-se com enorme pactuação entre os membros do governo e os membros do Parlamento, por meio, por exemplo, da composição de uma sólida aliança com os Governadores dos Estados, inserido no contexto da “política dos governadores”. Segundo Sérgio Abranches, já residia ali, no arranjo institucional da República Velha, o embrião da sustentação do presidencialismo brasileiro, até os dias atuais, por coalizões majoritárias no Congresso, como forma de garantir as condições de governabilidade.

Com a Revolução de 1930 e o processo Constituinte de 1933-34, rompe-se com a primeira experiência presidencialista e inaugura-se uma nova etapa, destacando-se o embate de dois grandes grupos políticos: os restauradores liberais e os reformadores. Daquele processo político destaca-se, entre as principais inovações, a adoção do sistema de voto proporcional e a fixação de limites mínimos e máximos no número de deputados por Estados – cujas consequências institucionais podem ser verificadas até os dias atuais.

Com o golpe do Estado Novo e a Constituição de 1937 encerra-se a segunda fase e inicia-se a terceira experiência presidencialista no Brasil, com forte concentração de poderes presidenciais e o fortalecimento do Poder Executivo, em detrimento dos demais Poderes.

O processo de manutenção do sistema presidencialista com acentuada concentração de poderes no Executivo, com viés ideológico bastante autoritário e centralizador, teve o apoio das Forças Armadas, dos setores econômicos e das forças políticas tradicionais. Entre as principais inovações destaca-se a introdução, no Brasil, do instituto do decreto-lei.

A quarta fase presidencialista no Brasil inicia-se com o fim do Estado Novo, a renúncia de Getúlio Vargas e a redemocratização. Nesse período, em que pese o inédito pluripartidarismo, com significativa fragmentação da representação partidária no Congresso. Nesse contexto de redemocratização, a Constituição de 1946 buscou desinflar o Executivo e fortalecer o Legislativo e Judiciário, garantindo-lhes maior autonomia e mecanismos de controle sobre as ações do governo, e de limitação do Poder Executivo.

No período democrático de 1946 a 1964, o presidencialismo, o sistema de voto proporcional e o pluripartidarismo deram ao país a primeira versão do presidencialismo de coalizão, no qual os Presidentes do período precisaram construir coalizões governamentais multipartidárias para obtenção do apoio majoritário no Congresso.

Entretanto, na versão de 1946 a 1964, esse presidencialismo de coalizão caracteriza-se pela grande instabilidade política do período em razão da paralisia decisória derivada dos duros embates e dos impasses gerados entre o Executivo e o Legislativo. Nesse sentido, haveria uma relação direta entre a instabilidade política dos Presidentes do período e a dificuldade, quase intransponível, de que eles conseguissem compor amplas bases de apoio dentro do Parlamento.

Entre as possíveis causas desse impasse entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no presidencialismo de 1946 a 1964, destaca-se o fato de que a Constituição de 1946 manteve regras eleitorais, como o sistema proporcional, reforçou o pluripartidarismo no país, cujas diversas correntes passaram a ter maciça representatividade no Congresso Nacional, ao passo que diminuiu significativamente os instrumentos de condução política do Presidente da República, que passou a depender mais do Poder Legislativo para implementar seu programa de governo. Além das deficiências institucionais do período, a polarização política, o radicalismo e a atuação dos militares foram fatores determinantes para a consolidação do golpe de 1964 que interrompeu a quarta experiência presidencialista brasileira.

No período de regime militar – de 1964 a 1985, o Brasil vivenciou sua quinta experiência presidencialista, caracterizada, assim como no período autoritário de 1937 a 1945, pela sobreposição do Poder Executivo aos Poderes Legislativo e Judiciário, com acentuada concentração de poderes, atribuições e prerrogativas no Presidente da República, em especial para a condução do processo legislativo pátrio, com o retorno, por exemplo, do instituto do decreto-lei.

Com o fim da ditadura e a Constituição de 1988, o Brasil inaugura um novo período democrático, por meio da realização de eleições livres e periódicas para a escolha de seus representantes no Poder Executivo e Legislativo. Entretanto, da análise dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, verificou-se que, ao menos originalmente, os Constituintes não pretendiam retomar a adoção do sistema de governo presidencialista.

Isso porque, na etapa de discussão do texto constitucional nas Comissões, forjou-se um sistema de governo parlamentarista. Entretanto, ao longo dos trabalhos constituintes, houve uma abrupta inflexão já na fase de deliberação em Plenário, com a aprovação de uma emenda, substituindo totalmente a redação do Capítulo do Poder Executivo, para a inserção do sistema de governo presidencialista.

A mudança do sistema de governo da forma como se deu na Constituinte, sem repactuação da correlação entre os Poderes Legislativo e Executivo, sem redistribuição de competências federativas, sem reorganização dos sistemas partidário e eleitoral, que haviam sido pensados sob a égide de um sistema parlamentarista, forjaram, portanto, esse presidencialismo que caracteriza a Nova República pós-1988.

Com tais pressupostos, verifica-se que a Constituição de 1988 foi tímida no objetivo de descentralizar o sistema de repartição de competências e recursos, mantendo, em grande parte, o desequilíbrio do pacto federativo em favor da União, ao mesmo tempo em que ampliou os poderes do Presidente da República, desequilibrando a tripartição dos Poderes em favor do Executivo.

Essa exacerbação do presidencialismo na Constituição de 1988, a partir da hipertrofia do Poder Executivo, centralizado na figura do Presidente da República, de que tratam diversos autores, pode ser dimensionada a partir da análise da produção legislativa entre 1988 e 2018, que demonstram que em todos os períodos presidenciais do período, sem exceção, o Poder Executivo ocupou e ocupa papel preponderante na condução da agenda legislativa.

Nesse sentido, diferentemente da experiência presidencialista entre 1946-64, a partir de 1988 é o Poder Executivo, por meio de proposição de leis e medidas provisórias quem tem pautado a atuação do Congresso Nacional, provocando o Parlamento a se manifestar quanto à agenda de Estado e de governo proposta pelos Presidentes da República.

Se é certo que a Constituição de 1988 visava conferir maior poder de controle do Executivo sobre a condução das proposições de seu interesse no Parlamento, também é verdade que o modelo adotado – na maior parte dos períodos presidenciais – exacerbou nos poderes conferidos ao Presidente, na medida em que recorrentemente colocou o Parlamento em posição institucional inferior, ferido em sua autonomia política e prejudicado para o desempenho de suas prerrogativas, em especial aquelas que se referem à elaboração, modificação e aprovação das proposições legislativas.

Paralelamente ao aumento de poderes do presidente para conduzir sua agenda, a Constituição assegurou ao Congresso Nacional diversos instrumentos de fiscalização e

controle sobre o Poder Executivo. Entretanto, da análise do funcionamento desses mecanismos de fiscalização e controle do Parlamento, é possível concluir que com frequência o Legislativo absteve-se de exercer seu papel institucional, exercendo-o apenas nos momentos de conturbada conjuntura, provocadas no contexto de crises político-partidárias entre o Presidente da República e suas respectivas bases de sustentação parlamentar.

Traçados todos os aspectos práticos e a conjuntura política e institucional dos últimos 30 anos, é possível concluir que o aumento dos poderes presidenciais resultou, por consequência, ainda que paradoxal, no aumento de sua dependência em relação ao Poder Legislativo.

Isso porque, ao longo do período ora analisado, os Presidentes da República precisaram recorrer à formação de amplas bases de apoio político-parlamentar como forma, não apenas de evitar os processos de impeachment, a convocação de Ministros, a rejeição de suas contas anuais e a realização de CPIs, mas também para poder exercer a plenitude de suas funções – por meio da edição de MPs, proposição de leis e condução da agenda legislativa e governamental.

E é justamente nessa dinâmica da relação entre Executivo e Legislativo pós 1988 que se insere a definição do arranjo institucional brasileiro contemporâneo denominada de “presidencialismo de coalizão”.

Como se buscou demonstrar, a lógica do presidencialismo de coalizão sequer é nova no arranjo institucional brasileiro, tendo se manifestado com características bastante similares, durante o período entre 1946 e 1964. Em síntese, esse sistema de governo seria resultante da combinação de cinco elementos, que historicamente forjaram e ainda compõem o arranjo institucional brasileiro: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional.

Nesse sentido, por haver essa combinação singular entre o sistema multipartidário, o voto proporcional e o presidencialismo, verificou-se, na prática, a necessidade quase iminente de composição do Poder Executivo com base em grandes coalizões de sustentação político-parlamentar.

Para diversos autores, o presidencialismo de coalizão seria uma espécie de sistema de governo híbrido com a fusão de características presidencialistas e parlamentaristas, e a gênese desse modelo híbrido estaria na conjuntura da própria Assembleia Nacional Constituinte que referendou este modelo.

O que se tem no Brasil, portanto, é um arranjo institucional bastante paradoxal, que conjuga um Presidente da República forte e altamente demandado, com um Parlamento provido de múltiplos instrumentos de controle, mas fragmentado e bastante heterogêneo – reside aqui o fundamento lógico do presidencialismo de coalizão.

Isso porque ao mesmo tempo em que é poderoso e altamente relevante no quadro político e institucional brasileiro, o presidente é absolutamente dependente do Parlamento, que por sua vez, embora não possa tomar as decisões em nome do governo, possui amplos mecanismos de freios e contrapesos que possibilitariam, caso exercidos

com plenitude, frear as decisões governamentais e controlar a velocidade com que a pauta presidencial é implementada – podendo, inclusive, bloqueá-la.

Para que consiga governar e efetivamente impor seu poder de agenda, o Presidente da República precisaria, necessariamente, de apoio da maioria dentro do Congresso Nacional.

Como nenhum Presidente conseguiu eleger-se e obter, apenas com seu partido ou coligação eleitoral, a maioria no Parlamento, não resta alternativa ao Presidente, no presidencialismo de coalizão, que não seja a formação de coalizões multipartidárias que possibilitem a obtenção da maioria parlamentar como forma de assegurar a governabilidade, ou seja, a capacidade de impor a sua agenda legislativa e de se blindar contra os mecanismos de controle de que dispõe o Congresso.

Nesse sentido, entre 1988 e 2018, os Presidentes da República puderam dispor de dois instrumentos principais para azeitar as relações com o Legislativo, atrair os partidos políticos e formar suas bases de apoio político-parlamentar, quais sejam: as nomeações em Ministérios e órgãos públicos e a liberação de emendas parlamentares.

Entretanto, tais custos da manutenção das coalizões geram ineficiências colaterais para o desempenho dos Poderes Executivo e Legislativo, comprometem a própria noção de administração pública, viciam o processo decisório, tornando, portanto, essa sistemática do presidencialismo de coalizão bastante problemática do ponto de vista político e institucional.

Além disso, verifica-se a baixa previsibilidade quanto à coesão e durabilidade das coalizões, a falta de incentivos à afinidade programática e aos riscos para a produção legislativa e para a qualidade das políticas públicas, como impactos colaterais desses custos do presidencialismo de coalizão.

Nesse sentido, a política, a negociação programática, a convergência ideológica e o interesse público, que devem nortear a atuação governamental e parlamentar, vão dando lugar ao fisiologismo, à negociação pragmática, à convergência meramente circunstancial e ao interesse eleitoral, partidário ou até mesmo estritamente pessoal na tomada de decisões por partes dos agentes públicos.

E a situação tem se agravado a cada novo período presidencial, a partir da deterioração do fenômeno da proliferação de partidos políticos no Brasil. Tal fenômeno impulsionado com o afrouxamento da fidelidade partidária e a outras intervenções indevidas no sistema partidário terminam por incentivar a falta de coesão e disciplina partidária, o fisiologismo em substituição à ideologia programática, e a proliferação de pequenos e médios partidos no Brasil.

Conforme o cenário de fragmentação partidária se agrava, diluindo a concentração de parlamentares nas bancadas tradicionais e ampliando a força e a representatividade de partidos pequenos e médios – muitos dos quais sem qualquer definição programática ou ideológica – aumentaram-se, conseqüentemente, as dificuldades na interlocução entre governo e Congresso, e por óbvio, os custos para formação e manu-

tenção das coalizões. Não por acaso, como consequência desse processo de deterioração política verificou-se o processo de conversão do presidencialismo de coalizão em presidencialismo de cooptação.

As disfuncionalidades do arranjo institucional do presidencialismo de coalizão manifestaram-se, também, no âmbito do Poder Judiciário, a partir do excessivo aumento na judicialização dos conflitos de natureza política, diante da ineficiência dos Poderes Executivo e Legislativo em desempenharem suas funções e efetivamente solucionar os conflitos de natureza política.

Nesse sentido, a excessiva judicialização da política desdobra-se em duas vertentes bastante problemáticas – efetivas disfuncionalidades do poder Judiciário no presidencialismo de coalizão, quais sejam: o ativismo judicial e a politização do Judiciário.

O ativismo judicial, como demonstrado, apesar de um fenômeno que não é exclusivamente brasileiro e motivado por uma série de outros fatores, guarda relação de causa e consequência com esse arranjo institucional pós-1988, a partir do qual o Judiciário – do STF às instâncias inferiores – toma para si as competências e atribuições que seriam inerentes aos demais Poderes. Além disso, a atuação excessivamente ativa do Judiciário e a exacerbação de suas competências tendem a transformar os magistrados em atores políticos, colocando em risco sua imparcialidade e independência, tornando o Poder Judiciário mais vulnerável às críticas e às pressões da opinião pública, e com alto potencial para comprometer o desempenho institucional do próprio Poder Judiciário.

Na análise das conclusões ainda merecem destaque os riscos inerentes ao presidencialismo de coalizão, largamente vivenciados nas últimas três décadas.

Embora o presidencialismo de coalizão da Constituição de 1988 seja mais resistente aos abalos políticos e econômicos do que o presidencialismo de coalizão experimentado entre 1946 e 1964, não se pode descartar que o atual arranjo político não foi capaz de enfrentar os riscos desse sistema de governo.

Referimo-nos aos três tipos de riscos – de diferentes gradações – potenciais quando há crises entre o Presidente e suas coalizões: a paralisia decisória, as pautas bomba e as crises disruptivas.

Entendendo as pautas bomba e as crises de paralisia decisória como de menor potencial, não se pode dizer o mesmo das crises disruptivas. Nesse sentido, não há como negar o impacto institucional e as disfuncionalidades graves desse sistema de governo, verificados, por exemplo, nas sucessivas crises disruptivas que interromperam o mandato de dois dos quatro Presidentes eleitos no período entre 1988 e 2018, por meio de processos de impeachment.

Para além da análise concreta dos processos de impeachment e as singularidades de cada uma das crises políticas vivenciadas pela Nova República, é preciso aqui relocalar o entendimento de que as crises disruptivas que levaram a interrupção de mandatos presidenciais após 1988 são efeitos colaterais que também indicam as disfuncionalidades e as deficiências institucionais do sistema de governo brasileiro forjado a partir da Constituição de 1988.

É preciso reconhecer, portanto, que essa a dependência de coalizões majoritárias no presidencialismo de coalizão, como condição para a própria sobrevivência do governo e continuidade do mandato presidencial é uma das – senão a mais grave – disfuncionalidades do arranjo institucional brasileiro, além de que contamina e compromete o próprio desempenho dos Poderes Executivo e Legislativo.

Por todo o exposto, entendemos que a fragmentação partidária exacerbada, o baixo desempenho do Legislativo, a hipertrofia do Executivo, o ativismo judicial desmedido e a politização do Judiciário, o presidencialismo de cooptação e as sucessivas crises disruptivas por meio do instituto do impeachment como recurso para solução dos impasses do sistema e substituição de presidentes minoritários, são algumas das disfuncionalidades do arranjo institucional brasileiro que comprometem o desempenho dos Poderes e contaminam a vitalidade do presidencialismo brasileiro.

Ainda enfrentamos o desafio de pensar o futuro do sistema de governo brasileiro.

Nesse sentido, a partir da concepção de que o sistema presidencialista – que perdura há mais de 130 anos, poderia ser mantido, listamos uma série de proposições medidas legislativas e institucionais com a intenção de restaurar nosso arranjo político, assegurando o funcionamento e a credibilidade das nossas instituições, a qualidade da democracia brasileira e a preservação do interesse público nacional, dentro de um contexto amplo de reforma política.

Entre as diversas propostas sugeridas, destacamos as mudanças no sistema eleitoral e partidário, tais como: a) adoção do voto distrital ou distrital misto para eleições legislativas; b) maior redução e controle dos custos de campanha; c) efetivo controle pela justiça eleitoral dos mandatos dos dirigentes partidários; d) maiores garantias de acesso às condições igualitárias para aqueles que desejem disputar cargos eletivos; e) estabelecimento de desincentivos para a criação de novos partidos; f) aumento da rigidez nas regras de fidelidade partidária para detentores de mandatos no Executivo e no Legislativo; g) retomar a verticalização das coligações; e h) revogar a previsão de janelas partidárias periódicas.

Além disso, propusemos mudanças relativas aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário: a) redistribuição de competências entre os entes federativos para descentralizar as atribuições da União; b) desconcentração de competências do Presidente da República; c) aprimorar os mecanismos de controle prévio e a posteriori, do Congresso Nacional, para controlar e fiscalizar as ações governamentais; d) disciplinar a questão das medidas provisórias, ampliando a possibilidade do Congresso Nacional intervir no seu processo de tramitação; e) regulamentação dos grupos de pressão e do lobby no Brasil; f) corrigir as distorções na representatividade proporcional das populações dos Estados na Câmara dos Deputados; g) revogação da emenda da reeleição; h) aumento do mandato presidencial de quatro para cinco anos; i) aposentadoria compulsória a ex-presidentes; j) implementação do recall no Brasil; k) a adoção de novos procedimentos para a nomeação dos cargos, conferindo, por exemplo, ao Congresso

Nacional a prerrogativa para sabatar todos os Ministros de Estados e emitir parecer antes de sua nomeação pelo Presidente da República; l) adoção de processos de seleções públicos, com a possibilidade de indicação de nomes e instalação de “comitês de busca”, como forma de avaliar currículos e preparar listas tríplices para a escolha do Presidente da República; m) transformar o STF em efetivo Tribunal Constitucional, com diminuição de suas competências, mandatos fixos e aprimoramento do processo de investidura dos Ministros.

Discutiu-se ainda, eventual substituição do sistema de governo presidencialista no Brasil, com propostas para adoção do parlamentarismo ou de regimes mistos, como o semipresidencialismo.

Nesse sentido, para diminuir quaisquer riscos jurídicos e ampliar a legitimidade democrática de eventual mudança, defendemos que qualquer discussão a respeito da substituição do sistema de governo seja encaminhada e votada no âmbito do Congresso Nacional, por meio do processo legislativo próprio para as emendas à Constituição, e posteriormente seja submetida à consulta da população por meio de referendo.

Em relação ao parlamentarismo, destacamos que se trata de sistema de governo que consolida um arranjo institucional de efetiva interdependência entre o governo e o Parlamento, na qual só há formação e continuidade do governo com respaldo político e apoio parlamentar dos partidos. Entretanto, a substituição do sistema de governo com perda do protagonismo político da tradicional função do Presidente da República sem um regime de transição e sem mudanças socioculturais que possibilitem tamanha ruptura, poderia gerar distorções funcionais e dificultar a adaptação e consolidação do parlamentarismo no Brasil.

Por sua vez, os regimes mistos ou intermediários, como aqueles adotados na França e em Portugal, poderiam ser capazes de oferecer uma alternativa para a superação do presidencialismo de coalizão brasileiro sem maiores riscos políticos e institucionais, e sem tantos obstáculos sociológicos e culturais.

Além de tais ponderações, como demonstrado anteriormente, a substituição do sistema de governo sem modificações estruturais no sistema eleitoral e partidário seria inócua e faria com que enxertássemos em um eventual sistema parlamentarista ou semipresidencialista os mesmos vícios e os mesmos problemas estruturais que diagnosticamos no presidencialismo de coalizão que caracteriza o atual arranjo institucional brasileiro.

Não pretendemos aqui encerrar as discussões e dar uma resposta definitiva para essa questão. Trata-se de um rico e necessário debate quanto aos desafios, a conjuntura e o futuro do sistema de governo brasileiro, ao qual este trabalho pretende ser um colaborador adicional. Ainda que não se pretenda substituir o sistema de governo ou implementar uma profunda revisão constitucional a respeito do nosso sistema político, entendemos como fundamental que esse debate seja levado adiante pelos pesquisadores nas Universidades, pela opinião pública e pelo Parlamento, para que possamos efetivamente, enfrentar as deficiências do nosso modelo atual e implementar as mudanças pelas quais o país necessita passar.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais, vol. 31, n. 1, 1988.

_____. Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. 20 anos da Constituição brasileira de 1988: a Constituição foi capaz de limitar o poder?, in MORAES, Alexandre de (coord.). Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil, São Paulo: Atlas, 2009.

_____. José Levi Mello do. O Poder legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos parlamentos na democracia contemporânea. Brasília: Revista de Informação Legislativa, v. 42, n. 168, out./dez. 2005.

BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de (org.). Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

BANDEIRA, Regina Maria Proba. Sistemas de Governo no Brasil, na França e nos Estados Unidos da América. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/estudo-sistemas-de-governo-br-fr-e-eua>. Acesso em: 15 de dez. 2017.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. História Constitucional do Brasil. 2ª ed., Brasília: Paz e Terra Política, 1990.

CAGGIANO, Mônica Herman. A emergência do Poder Judiciário como contraponto ao bloco monocolor Legislativo/Executivo: o exame do quadro brasileiro, tendo por base a reforma política realizada – quase por inteiro – pelos tribunais superiores, in MORAES, Alexandre de (coord.). Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. Os poderes do presidente da república. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CARDOSO, Fernando Henrique. Crise e reinvenção da política no Brasil. 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CASSEB, Paulo Adib. Fundamentos da forma de designação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, in ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; LEAL, Roger Stiefelmann; HORBACH, Carlos Bastide (coord.). *Direito Constitucional, estado de Direito e Democracia: homenagem ao prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartir Latin, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 31ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. *Sociedade, Estado e Direito: caminhada brasileira rumo ao século XXI*. In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Viagem Incompleta: a grande transação*. 2ª ed. São Paulo: SENAC, 2000.

DALLARI, Paulo Massi. *O instituto do veto presidencial no constitucionalismo brasileiro contemporâneo*. São Paulo: Universidade de São Paulo (Dissertação de Mestrado), 2015.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5ª ed., Porto Alegre: Globo, 1979, v. 2.

FARIA, José Eduardo. *Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas*. 1ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. *Presidencialismo de coalizão: as alternativas de arbitragem para a paralisia decisória*. São Paulo, *Revista do Advogado*, ano XXXVII, n. 135, out. 2017.

FAUSTO, Boris. *A revolução de 1930*. in: MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Brasil em Perspectiva*. 19ª ed., São Paulo: Ed. Bertrand Brasil, 1990.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. *Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional*. 34ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. *O desequilíbrio entre os Poderes*, in MARTINS, Ives Gandra da Silva (org.). *Princípios constitucionais relevantes*. Porto Alegre: Magister, 2012.

FERREIRA, Waldemar Martins. *História do direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Max Limonad, 1954.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Bases institucionais do Presidencialismo de Coalizão*. Lua Nova, São Paulo, nº 44, 1998.

_____. *Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira*, in MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcán-

- tara (org.). A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. Direito Constitucional Comparado. 4ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- FRANCISCO, José Carlos. Comentário ao artigo 84, caput. in: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo; STRECK, Lenio L. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. III – Parlamentarismo e presidencialismo no Brasil. in: Presidencialismo ou parlamentarismo?/Afonso Arinos de Mello Franco e Raul Pila. Brasília: Senado Federal – Conselho Editorial, 1999.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. O Federalista., trad. de Hiltomar Martins Oliveira, Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003.
- HILL, David; NYLEN, William R. Política y Gobierno en los Estados Unidos de América, in BUCK, Macus; CUETO, Carlos de. Manual de sistemas políticos, Granada: COMARES, 2007.
- LOUREIRO JÚNIOR. Parlamentarismo e Presidencialismo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1962.
- LEAL, Roger Stiefelmann. Pluralismo, políticas públicas e a Constituição de 1988: considerações sobre a prática constitucional brasileira 20 anos depois, in MORAES, Alexandre de. (coord.), Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 2009.
- LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. 7ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista” – remédios republicanos para males republicanos, in WEFFORT, Francisco C. Os clássicos da política., 13ª ed., São Paulo: Ática, 2001, v. 1.
- MELLO FILHO, José Celso de. O Supremo Tribunal Federal e a defesa das liberdades públicas sob a Constituição de 1988: alguns tópicos relevantes. in MORAES, Alexandre de (coord.). Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 2009.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MENDES, Marcos; DIAS, Fernando Álvares Correia. A PEC do Orçamento Impositivo. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, maio/2014. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 23 de janeiro de 2019.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 66, fev. 2008.

_____. O desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão. in _____ (org.). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

MORAES, Alexandre de. A evolução da atuação do Presidente da República no processo legislativo brasileiro nesses 20 anos de Constituição. in _____ (coord.). *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*, São Paulo: Atlas, 2009.

_____. *Direito Constitucional*. 28ª ed., São Paulo: Atlas, 2012.

_____. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais: garantia suprema da Constituição*. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2003.

_____. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004.

NICOLAU, Jairo. Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

NOBRE, Marcos. Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma. 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

RAMOS, Dirceu Torrecillas. Poder Executivo. in MARTINS, Ives Gandra da Silva (org.). *Princípios constitucionais relevantes*. Porto Alegre: Magister, 2012.

RAMOS, Elival da Silva. A evolução do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade e a Constituição de 1988. in MORAES, Alexandre de (coord.). *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. *Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos*. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. O delineamento do estatuto dos partidos políticos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, *Revista de direito administrativo*, São Paulo: Atlas, vol. 248, maio/agosto de 2008.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito*. Barueri: Manole, 2013.

RIBEIRO JÚNIOR, José. O Brasil Monárquico em face das Repúblicas Americanas. in: MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Brasil em Perspectiva*. 19ª ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990.

SANTOS, Fabiano. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

_____. Patronagem e poder de agenda na política brasileira, *Dados*, v. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 27 de jan. 2018.

- SCHIER, Paulo Ricardo. *Presidencialismo de coalizão: contexto, formação e elementos na democracia brasileira*. Curitiba: Juruá, 2017.
- SILVA, José Afonso da. Prefácio. in LIMA, João Alberto de Oliveira; NICOLA, João Rafael; PASSO, Edilenice. *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.
- SILVA, Virgílio Afonso da. *Presidencialismo y Federalismo en Brasil: los desencuentros entre política y derecho*. in ELLIS, Andrew; HENRÍQUEZ, J. Jesús Orozco; ZOVATTO, Daniel (Coord.). *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial – making presidentialism work*. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2009.
- SOLA, Lourdes. O golpe de 1937 e o Estado Novo. in: MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Brasil em Perspectiva*. 19ª ed. São Paulo: Ed. Bertrand Brasil, 1990.
- TAMER, Sérgio Victor. *Fundamentos do Estado democrático e a hipertrofia do executivo no Brasil*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo francês: a relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 55, n. 217, jan./mar. 2018.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. 2ª ed., São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1987.
- TOJAL, Sebastião Botto de Barro. *Teoria Geral do Estado: elementos de uma nova ciência social*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- VASSELAI, Fabricio. Nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas. in MOISÉS, José Álvaro (org.). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.
- VITAL MOREIRA. “Constituição e democracia na experiência portuguesa”. in MAUÉS, Antônio G. (org.). *Constituição e Democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2001.