

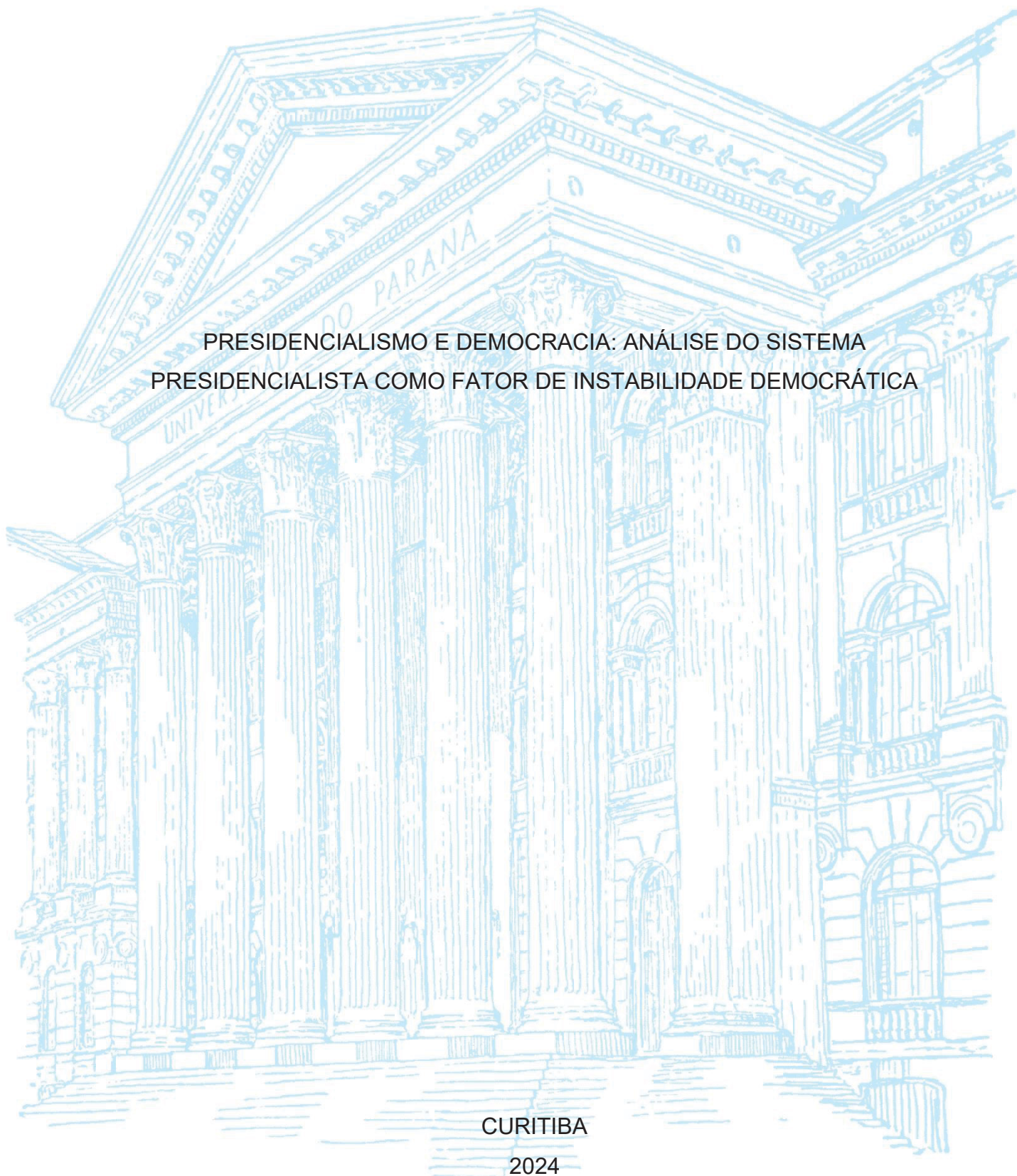
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LEANDRO DE OLIVEIRA TEIXEIRA

PRESIDENCIALISMO E DEMOCRACIA: ANÁLISE DO SISTEMA
PRESIDENCIALISTA COMO FATOR DE INSTABILIDADE DEMOCRÁTICA

CURITIBA

2024



LEANDRO DE OLIVEIRA TEIXEIRA

PRESIDENCIALISMO E DEMOCRACIA: ANÁLISE DO SISTEMA
PRESIDENCIALISTA COMO FATOR DE INSTABILIDADE DEMOCRÁTICA

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado, na Pós-Graduação em Direito, do Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof. Dra. Estefânia Maria de Queiroz Barboza

CURITIBA

2024

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Teixeira, Leandro de Oliveira

Presidencialismo e democracia: análise do sistema
presidencialista como fator de instabilidade democrática /
Leandro de Oliveira Teixeira. – Curitiba, 2024.

1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do
Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-
graduação em Direito.

Orientadora: Estefânia Maria de Queiroz Barboza.

1. Presidencialismo. 2. Democracia. 3. Sistemas de
governo. I. Barboza, Estefânia Maria de Queiroz. II. Título.
III. Universidade Federal do Paraná.

Bibliotecário: Pedro Paulo Aquilante Junior – CRB-9/1626

ATA Nº456

**ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO
GRAU DE MESTRE EM DIREITO**

No dia vinte e seis de março de dois mil e vinte e quatro às 10:00 horas, na sala de Videoconferência - 311, Prédio Histórico da UFPR - Praça Santos Andrade, 50, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação do mestrando **LEANDRO DE OLIVEIRA TEIXEIRA**, intitulada: **PRESIDENCIALISMO E DEMOCRACIA: ANÁLISE DO SISTEMA PRESIDENCIALISTA COMO FATOR DE INSTABILIDADE DEMOCRÁTICA**, sob orientação da Profa. Dra. ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), JOSÉ ARTHUR CASTILLO DE MACEDO (INSTITUTO FEDERAL DE EDUC., CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PARANÁ), BRUNO MENESES LORENZETTO (PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela **APROVAÇÃO**. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestre está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 26 de Março de 2024.

Assinatura Eletrônica

08/04/2024 16:38:38.0

ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

08/04/2024 14:34:15.0

JOSÉ ARTHUR CASTILLO DE MACEDO

Avaliador Externo (INSTITUTO FEDERAL DE EDUC., CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

08/04/2024 16:44:44.0

BRUNO MENESES LORENZETTO

Avaliador Externo (PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ)

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **LEANDRO DE OLIVEIRA TEIXEIRA** intitulada: **PRESIDENCIALISMO E DEMOCRACIA: ANÁLISE DO SISTEMA PRESIDENCIALISTA COMO FATOR DE INSTABILIDADE DEMOCRÁTICA**, sob orientação da Profa. Dra. ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 26 de Março de 2024.

Assinatura Eletrônica

08/04/2024 16:38:38.0

ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

08/04/2024 14:34:15.0

JOSÉ ARTHUR CASTILLO DE MACEDO

Avaliador Externo (INSTITUTO FEDERAL DE EDUC., CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

08/04/2024 16:44:44.0

BRUNO MENESES LORENZETTO

Avaliador Externo (PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ)

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais e a toda minha família, por sempre acreditarem em mim e por me ensinarem a sempre persistir e a correr atrás dos meus sonhos; a todos meus amigos, pelo incentivo e apoio; à minha orientadora, professora Estefânia, por ser uma das minhas maiores inspirações, dentro e fora da vida acadêmica; à Universidade Federal do Paraná, por ser minha segunda casa.

Muito obrigado!

RESUMO

O cenário internacional tem sido cada vez mais palco de crises políticas e institucionais e de retrocessos democráticos que, por sua vez, desafiam a resiliência do constitucionalismo democrático. As constituições foram desenhadas para sobreviver durante os períodos de crise, porém muitas delas sucumbem ao avanço antidemocrático por conta de seus próprios mecanismos. Logo, é necessário que as constituições possuam todas as suas partes compatíveis e coerentes entre si a fim de que se possa estabelecer uma democracia contínua e estável. O presente trabalho pretende investigar o sistema de governo presidencialista e a relação com a estabilidade democrática. A hipótese do trabalho é que o presidencialismo é uma das engrenagens da constituição que permite o retrocesso democrático e compromete a estabilidade e a continuidade democráticas. Para tanto, a metodologia utilizada é a pesquisa doutrinária por meio análise bibliográfica, pesquisa jurisprudencial e análise de dados de institutos internacionais. Inicialmente, será analisado o sistema presidencialista, suas características no modelo originário norte-americano, como o modelo foi importado ao Brasil e suas particularidades. Em seguida, serão utilizados como principais marcos teóricos as obras de Juan Linz e Roberto Gargarella para a análise das características e falhas institucionais do presidencialismo – que o tornam um sistema mais rígido e inflexível –, e o hiperpresidencialismo – que acarretou a grande concentração de poderes ao Presidente na América Latina. Além disso, será exposta a relação do presidencialismo com o populismo e o constitucionalismo abusivo. Posteriormente, serão apresentados dados dos institutos internacionais que medem a qualidade democrática de vários países e que corroboram com a tese central do trabalho no sentido de que o presidencialismo tende à instabilidade democrática. Por fim, conclui-se que o sistema presidencialista afeta a estabilidade democrática.

Palavras-chave: Democracia. Estabilidade Democrática. Hiperpresidencialismo. Presidencialismo. Sistema de Governo.

ABSTRACT

The international scenario has increasingly been the scene of political and institutional crises, as well as democratic backsliding, which confront the resilience of democratic constitutionalism. Constitutions were designed to survive during periods of crisis, but many succumb to antidemocratic advances due to their own mechanisms. Therefore, it is necessary for all parts of constitutions to be compatible and coherent so that a continuous and stable democracy can be established. This work intends to investigate the presidential system of government and its relationship with democratic stability. The working hypothesis is that presidentialism allows democratic backsliding and hinders democratic stability and continuity. To achieve this result, the methodology used will be doctrinal research, jurisprudential research, and data analysis from international institutes. Initially, the presidential system will be analyzed, its characteristics in the original North American model, how this system of government was imported to Brazil, and its particularities. Then, the research of Juan Linz and Roberto Gargarella will be used as the main theoretical frameworks to analyze the characteristics and institutional flaws of presidentialism, which make it a more rigid and inflexible system, and hyperpresidentialism, which resulted in the concentration of powers in the Executive Branch in Latin America. Additionally, the relationship between presidentialism, populism, and abusive constitutionalism will be exposed. Subsequently, data from international institutes that measure the democratic quality of several countries will be presented, corroborating the central thesis of the work that presidentialism is incompatible with democratic stability. Finally, it is concluded that the presidential system is more likely to generate crises and it is incompatible with democratic stability.

Keywords: Democracy. Democratic Stability. Hyperpresidentialism. Presidentialism. Government system.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E PRESIDENCIALISMO	9
2.1 DEMOCRACIA E ORIGENS DO PRESIDENCIALISMO	9
2.2 DESIGN CONSTITUCIONAL DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO	19
2.3 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO.....	32
3 AS FALHAS DO SISTEMA PRESIDENCIALISTA	38
3.1 AS FALHAS INSTITUCIONAIS DO PRESIDENCIALISMO.....	38
3.2 HIPERPRESIDENCIALISMO	47
3.3 CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO E POPULISMO.....	57
4 PRESIDENCIALISMO E DEMOCRACIA.....	67
4.1 PRESIDENCIALISMOS E CRISES DEMOCRÁTICAS	67
4.2 REPENSANDO O PRESIDENCIALISMO	90
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	108

1 INTRODUÇÃO

Em “O Fim da História e o Último Homem”, Francis Fukuyama apontava que o modelo de democracia liberal e o liberalismo econômico conquistados, sobretudo após 2ª Guerra Mundial, indicariam o ápice da evolução da sociedade humana¹.

No entanto, vivencia-se, tanto no Brasil como em inúmeros outros países do mundo, crises políticas, constitucionais e democráticas que desafiam a permanência e longevidade da democracia e do Estado Democrático de Direito e se tornam um perigo à estabilidade das democracias. É inegável o avanço de movimentos populistas e autoritários cujos principais objetivos são a concentração de poderes, a supressão de conquistas históricas democráticas, o retrocesso democrático e a violação de direitos fundamentais.

As constituições nacionais foram desenhadas para serem estáveis e contínuas no tempo, inclusive pensando-se em mecanismos de gerenciamento em períodos de crises (a exemplo das normas atinentes ao estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal, etc.), mas, muitas vezes, essas mesmas constituições não previram e não teriam como prever ameaças atuais que colocam em risco a continuidade e estabilidade democráticas, como, a título de exemplo, as ameaças ao sistema eleitoral, ameaças via internet e redes sociais, etc.

Além disso, a estabilidade de uma constituição democrática depende não apenas de normas de controle de crises políticas e democráticas, mas depende também, essencialmente, do conjunto de todas as “engrenagens” que formam sua “sala de máquinas”², pois cada parte individual da constituição dialoga com o todo, de modo que é necessário existir coerência entre os diferentes institutos jurídicos e normas para não serem criados elementos de tensão no constitucionalismo – por exemplo, uma constituição não poderia ser considerada democrática e assegurar sua estabilidade se, por um lado, previsse o Estado Democrático de Direito, a separação de poderes e proteção de direitos fundamentais, mas proibisse a autonomia e independência do Poder Judiciário, do Ministério Público e órgãos de controle.

Dito isso, revela-se a importância do estudo de quais normas constitucionais e quais “engrenagens” dentro do constitucionalismo permitem a existência,

¹ FUKUYAMA, Francis. ¿El fin de la historia? **Estudios Públicos**, Santiago, n. 37, p. 5-31, 1990.

² GARGARELLA, Roberto. **Latin American constitutionalism, 1810–2010: the engine room of the constitution**. 1. ed. New York: Oxford University Press, 2013.

sobrevivência e continuidade da democracia e do Estado Democrático de Direito, sem que haja rupturas.

O recorte temático é focado na análise do papel do sistema de governo presidencialista dentro de um modelo democrático, isso porque o sistema de governo possui sua importância ao constituir as bases de tomada de decisões democráticas dentro de um sistema – uma vez que o poder de eleger os representantes do Legislativo e Executivo advém do povo –, bem como é no campo político onde se constroem direitos e deveres.

A hipótese do trabalho é a de que o sistema presidencialista favorece o retrocesso democrático e é mais propenso à instabilidade ao invés da estabilidade democrática, sobretudo por conta das características intrínsecas e próprias ao modelo, marcado pela alta concentração de poderes em uma única pessoa (Presidente), que tornam o sistema rígido e de difícil gerenciamento em momentos de tensão ou de crises políticas e democráticas.

Para alcançar tal objetivo, a metodologia científica utilizada será a pesquisa doutrinária por meio de análise bibliográfica, pesquisa jurisprudencial e análise de dados de institutos internacionais como o Varieties of Democracy (V-Dem), International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) e Latinobarómetro acerca de características relacionadas ao sistema de governo e da qualidade da democracia em países do mundo.

No primeiro capítulo, serão abordados conceitos de Estado de Direito, democracia e presidencialismo, bem como será apresentado o design constitucional do presidencialismo na Constituição Federal brasileira, elencando-se todos os poderes que são atribuídos ao Presidente da República pela Constituição e, inclusive, as características próprias atinentes ao presidencialismo brasileiro, como o caso do arranjo institucional do presidencialismo de coalizão.

Em seguida, no segundo capítulo, tomando-se como principais marcos teóricos os professores Juan Linz e Roberto Gargarella, serão estudadas as falhas intrínsecas ao sistema presidencialista, que se apresenta como um sistema rígido, inflexível, de difícil manejo de crises políticas, institucionais e democráticas, somando-se ao fato de que o presidencialismo, ao ser importado para a América Latina, tornou-se um “hiperpresidencialismo” devido à concessão e concentração de muitos poderes ao Presidente. Além disso, será exposta a correlação entre o sistema presidencialista com o avanço do populismo e constitucionalismo abusivo,

principalmente por conta do personalismo, da dupla legitimidade entre Executivo e Legislativo e do princípio do “*winner-take-all*”.

No último capítulo, serão apresentados os dados estatísticos dos institutos internacionais que corroboram com as principais teses de Linz e Gargarella no sentido de que o Executivo no presidencialismo possui grandes poderes – especialmente poderes de agenda – e o sistema é mais propenso à instabilidade democrática e, por conta disso, são necessários: maior controle do Executivo em países presidencialistas; a desconcentração de poderes; e a mudança para modelos mais flexíveis e compatíveis com a estabilidade democrática.

Por fim, conclui-se que o sistema presidencialista é uma das engrenagens da constituição que entra em atrito com a estabilidade democrática e com o Estado Democrático de Direito.

2 ESTABILIDADE DEMOCRÁTICA, ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO E PRESIDENCIALISMO

2.1 DEMOCRACIA E ORIGENS DO PRESIDENCIALISMO

O nascimento do Estado Moderno, a partir do século XV, representou uma significativa mudança no paradigma jurídico no Mundo Ocidental. Enquanto no período anterior medieval a ordem jurídica se apresentava e se caracterizava pelo pluralismo jurídico, pela existência de vários direitos consuetudinários autônomos, todos coexistentes entre si³, já na Modernidade há a centralização do direito por parte da entidade estatal (Estado)⁴, com as fontes de direito disciplinadas em um aparato hierárquico⁵.

Assim, a dogmática jurídica na Idade Moderna surge com o modelo de Estado-Nação, com o monopólio da regulação das fontes do direito pelo Estado. A partir dessa perspectiva, de vinculação do direito à atividade jurídica emanada pelo Estado ou então da limitação do poder do Estado pelo próprio direito, nasce o conceito de Estado de Direito (*rule of law*), segundo o qual, para Luigi Ferrajoli, há distinções de Estado de Direito conforme o momento histórico: há o Estado de Direito em sentido lato ou formal (Estado de Direito legislativo), que surge com o nascimento dos Estados Modernos a partir do monopólio estatal sobre a produção jurídica⁶, e dentro dessa perspectiva qualquer ordenamento jurídico no qual os poderes públicos são subordinados à lei e exercidos nas formas e procedimentos legalmente estabelecidos seriam considerados Estado de Direito, incluindo os mais antiliberais.

Já o segundo conceito de Estado de Direito, em sentido forte ou substancial, surge com as constituições rígidas e com o controle de constitucionalidade das leis, e aqui somente se entende como Estado de Direito quando há a vinculação dos poderes

³ GROSSI, Paolo. **A Ordem Jurídica Medieval**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014, p. 29.

⁴ Segundo Lênio Streck e José Bolzan de Moraes, os elementos constitutivos do Estado são: i) território (locus onde terá lugar o exercício do poder e aplicação das normas jurídicas); ii) povo/população (elemento pessoal constitutivo do Estado que se refere a todas as pessoas que habitam o território); iii) soberania ("oposição entre o poder do Estado e outros poderes"). (STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 163-169).

⁵ GROSSI, Paolo. **A Ordem Jurídica Medieval**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014, p. 33.

⁶ FERRAJOLI, Luigi. Pasado y futuro del estado de derecho. **Revista internacional de filosofía política**, v. 17, p. 31-46, 2001, p. 31-32.

públicos aos conteúdos, princípios e normas constitucionais, como, por exemplo, a separação de poderes e os direitos fundamentais.

Em suma, o Estado de Direito é caracterizado:

a) no plano formal, pelo princípio da legalidade, em virtude do qual todo o poder público – legislativo, judicial e administrativo – está subordinado a leis gerais e abstratas, que disciplinam as suas formas de exercício e cuja observância está sujeita ao controle de legitimidade por juízes independentes (Tribunal Constitucional para as leis, juízes ordinários para as sentenças, tribunais administrativos para decisões dessa natureza); b) ao nível substancial, pela funcionalização de todos os poderes do Estado ao serviço da garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, através da incorporação limitativa na sua Constituição dos correspondentes deveres públicos, ou seja, das obrigações de proporcionar a satisfação dos direitos sociais, bem como os correspondentes poderes dos cidadãos para ativar a tutela judicial.⁷

Num primeiro momento, a partir do liberalismo e do pensamento liberal do século XVIII, o Estado de Direito é marcado pela restrição da intervenção do Estado, além do legalismo, garantia de liberdades individuais e liberdades negativas (Estado Liberal de Direito)⁸. Nessa perspectiva histórica, o Judiciário e o Executivo tinham como função apenas a aplicação da lei e a função assecuratória da sociedade⁹, respectivamente, com uma ação não intervencionista.

Em seguida, com a crise do período industrial, há a prevalência do modelo de Estado Social de Direito ou Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), marcado por um Estado intervencionista¹⁰, por uma regulamentação e atuação estatal na economia e também pelas liberdades positivas, pelos direitos sociais ou prestacionais,

⁷ Tradução livre de: “a) en el plano formal, por el principio de legalidad, en virtud del cual todo poder público – legislativo, judicial y administrativo – está subordinado a leyes generales y abstractas, que disciplinan sus formas de ejercicio y cuya observancia se halla sometida a control de legitimidad por parte de jueces separados del mismo e independiente (el Tribunal Constitucional para las leyes, los jueces ordinarios para las sentencias, los tribunales administrativos para las decisiones de ese carácter); b) en el plano sustancial, por la funcionalización de todos los poderes del estado al servicio de la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos, mediante la incorporación limitativa en su Constitución de los deberes públicos correspondientes, es decir, de las obligaciones de dar satisfacción a los derechos sociales así como de los correlativos poderes de los ciudadanos de activar la tutela judicial.” (FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón**: Teoría del garantismo penal. Madrid: Trotta, 1995, p. 856-857).

⁸ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

⁹ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Jurisdição Constitucional**: entre constitucionalismo e democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 138-141.

¹⁰ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Jurisdição Constitucional**: entre constitucionalismo e democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 141-146.

prevalecendo o desenvolvimento social. Nessa perspectiva, cobrava-se que os Poderes Executivo e Judiciário atuassem na proteção dos direitos fundamentais¹¹.

Por último, com a superação do paradigma do modelo de Estado de Direito anterior e com o anseio por novas transformações sociais e da realidade a partir da constituição, surge o Estado Democrático de Direito¹², com o pilar de proteção dos direitos das minorias, da democracia e dos direitos fundamentais, sobretudo os direitos de solidariedade. Segundo Estefânia Maria Queiroz Barboza, a democracia deixa de ser pautada na vontade da maioria e passa a observar os direitos das minorias:

O Estado Democrático de Direito tem como pilares básicos a democracia e os direitos fundamentais, daí porque, incontestável o conteúdo político presente na Carta de 1988, visto estar compromissada com a melhoria do nível de vida da sociedade brasileira, com a realização da justiça social, com a erradicação da pobreza e com a diminuição das desigualdades existentes. Assim, a democracia fundada com a Constituição Federal de 1988 não se reduz apenas a uma democracia na qual impera a vontade da maioria, mas a uma democracia comprometida com os direitos das minorias, garantidos como direitos fundamentais, com o objetivo de “assegurar a paz e a convivência civil (...)”.¹³

O Estado Democrático de Direito surge a partir da junção entre constitucionalismo, compreendido como “limitação do poder e supremacia da lei”¹⁴, e democracia¹⁵, que pode ser definida como poder emanado do povo – demos (povo) e

¹¹ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Jurisdição Constitucional**: entre constitucionalismo e democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 141-146.

¹² Para Lênio Streck e José Bolzan de Moraes, o Estado Democrático de Direito possui os seguintes princípios: “a) Constitucionalidade: vinculação do Estado Democrático de Direito a uma Constituição como instrumento básico de garantia jurídica; b) Organização Democrática da Sociedade; c) Sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos, seja como Estado de distância, porque os direitos fundamentais asseguram ao homem uma autonomia perante os poderes públicos, seja como um Estado antropologicamente amigo, pois respeita a dignidade da pessoa humana e empenha-se na defesa e garantia da liberdade, da justiça e da solidariedade; d) Justiça Social como mecanismos corretivos das desigualdades; e) Igualdade não apenas como possibilidade formal, mas, também, como articulação de uma sociedade justa; f) Divisão de Poderes ou de Funções; g) Legalidade, que aparece como medida do direito, isto é, através de um meio de ordenação racional, vinculativamente prescritivo, de regras, formas e procedimentos que excluem o arbítrio e a prepotência; h) Segurança e Certeza Jurídicas.” (STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004).

¹³ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Jurisdição Constitucional**: entre constitucionalismo e democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 148.

¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 32.

¹⁵ No presente trabalho, o termo democracia será utilizado como sinônimo de maioria limitada: “(...) o direito da maioria não pode ser absoluto, demonstrando tal interpretação uma maior razoabilidade já que concretiza as necessárias limitações impostas pelos direitos das minorias” (AIETA, Vânia Siciliano. A necessária distinção entre demos e Kratos – poder do povo ou poder sobre o povo? Quem é o Povo? A Titularidade do Poder Constituinte Originário. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, v. 6, p. 16-27, 2016, p. 5).

kratos (poder)¹⁶, de modo que o constitucionalismo democrático se tornou a ideologia consagrada a partir do século XX no Mundo Ocidental. Segundo Luís Roberto Barroso, o Estado Democrático de Direito simbolizou a síntese entre constitucionalismo e democracia:

A ideia de Estado democrático de direito, consagrada no art. 1º da Constituição brasileira, é a síntese histórica de dois conceitos que são próximos, mas não se confundem: os de constitucionalismo e de democracia. *Constitucionalismo* significa, em essência, limitação do poder e supremacia da lei (Estado de direito, *rule of law*, *Rechtsstaat*). Democracia, por sua vez, em aproximação sumária, traduz-se em soberania popular e governo da maioria. Entre constitucionalismo e democracia podem surgir, eventualmente, pontos de tensão: a vontade da maioria pode ter de estancar diante de determinados conteúdos materiais, orgânicos ou processuais da Constituição.¹⁷

O Brasil é um Estado Democrático de Direito, conforme previsão expressa no *caput* do art. 1º da Constituição Federal¹⁸, o que impõe ao Estado a garantia do princípio democrático, com o dever de respeito às minorias.

Cumpre destacar, no entanto, que todo e qualquer Estado que se intitule como Estado Democrático de Direito, para ser considerado de fato uma democracia, deve observar não apenas o princípio democrático, mas, principalmente, deve garantir a efetividade das normas constitucionais, dos direitos fundamentais, bem como a proteção das minorias, por mais que eventualmente constitucionalismo e democracia entrem em tensão.

¹⁶ Segundo Vânia Siciliano Aieta, citando o cientista político Giovanni Sartori, o termo democracia pode possuir diversas interpretações a depender de cada momento histórico. Logo, democracia pode significar: i) todas as pessoas, incluindo-se aqui todo o mundo; ii) uma grande parte indeterminada de pessoas (muitos); iii) uma classe inferior ou uma entidade indivisível (um todo orgânico); iv) uma parte maior (princípio da maioria absoluta), não sendo aqui o povo como a soma de todos os indivíduos, mas sim uma corporação de indivíduos, contudo essa noção em específico poderia justificar autocracias totalitárias; v) democracia como princípio da maioria absoluta (o direito da maioria não tem limitações); vi) princípio da maioria limitada (o direito da maioria não pode ser absoluto e há limitações para assegurar o direito das minorias). (AIETA, Vânia Siciliano. A necessária distinção entre demos e Kratos – poder do povo ou poder sobre o povo? Quem é o Povo? A Titularidade do Poder Constituinte Originário. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, v. 6, p. 16-27, 2016).

¹⁷ BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Interesse Público**. Belo Horizonte: Fórum, v. 9, n. 46, p. 31-61, nov./dez. 2007, p. 10.

¹⁸ “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

É necessário, portanto, pensar em estruturas, desenhos e design constitucionais que melhor garantam a conjugação do constitucionalismo e da democracia, ou seja, a preservação do Estado Democrático de Direito sem que se coloque em risco todo o sistema político, democrático e constitucional.

Em outras palavras, todas as partes de uma estrutura constitucional, cada norma jurídica e instituto jurídico, são indissociáveis, dialogam entre si e se auto-influenciam, o que torna necessário verificar quais partes da constituição são mais ou menos propícias para a manutenção da democracia e do Estado Democrático de Direito.

Logo, falar de Estado Democrático de Direito também significa falar do modo como o Estado se estrutura e se organiza internamente, isso porque é fundamental para qualquer democracia constituir um design constitucional que seja convergente com a própria democracia e seus valores, pois não faria sentido um país que se intitula como Estado Democrático de Direito se fundar a partir de uma estrutura desorganizada, debilitada ou autoritária que impossibilite ou impeça a consolidação e concretização de direitos de minorias, por exemplo.

Nesse sentido, é imprescindível correlacionar o design constitucional com a qualidade democrática, de modo que a estrutura organizacional do Estado seja adequada para a proteção dos direitos fundamentais e para a proteção do próprio constitucionalismo democrático.

Em razão disso, estuda-se como um sistema de governo melhor se encaixa dentro do constitucionalismo democrático para que a democracia seja protegida e os direitos fundamentais e toda a estrutura e design constitucional continuem a existir.

Entende-se por sistema de governo a forma como um Estado é organizado dentro de um determinado território, em especial no que concerne aos poderes do Estado, sobretudo em relação aos Poderes Legislativo e Executivo. Os principais sistemas adotados pela maior parte dos países na atualidade são: o presidencialismo e o parlamentarismo.

Para Arend Lijphart, há três diferenças importantes entre os modelos (presidencialista e parlamentarista), quais sejam: i) a forma de governança do chefe de governo e flexibilidade ou inflexibilidade do mandato; ii) como se dá a forma de eleição para o cargo de chefe de governo; iii) se o Poder Executivo se constitui de modo coletivo ou colegiado ou como unipessoal e não-colegiado. Nas palavras de Lijphart:

Os regimes parlamentaristas e presidencialistas de governo apresentam três diferenças cruciais. A primeira delas é que, num sistema parlamentar, o chefe do governo - que pode receber títulos oficiais como primeiro-ministro, premier, chanceler, ministro-presidente, taoiseach (na Irlanda) ou até mesmo (inclusive gerando confusão) "presidente" (em Botsuana), mas a quem genericamente chamo de primeiro-ministro - juntamente com o seu gabinete são responsáveis perante a legislatura, no sentido de que dependem da confiança da mesma e podem ser demitidos do cargo por um voto legislativo de desconfiança, ou de censura. Num sistema presidencialista, o chefe do governo - sempre chamado de presidente - é eleito por um período determinado constitucionalmente e, em circunstâncias normais, não pode ser forçado a renunciar por um voto legislativo de desconfiança (embora se possa afastar um presidente por atos criminosos, pelo processo do impeachment). A segunda diferença entre regimes presidenciais e parlamentares é que os presidentes são eleitos pelo voto popular, ou de forma direta, ou por um colégio eleitoral eleito popularmente, e que os primeiros-ministros são selecionados pelas legislaturas. (...)

A terceira diferença fundamental é que os sistemas parlamentaristas têm executivos coletivos ou colegiados, enquanto os executivos dos sistemas presidencialistas são uni pessoais e não-colegiados. Como indiquei no final do capítulo anterior, a posição do primeiro-ministro no gabinete pode variar, desde a preeminência até a quase igualdade perante os demais ministros, mas existe sempre um alto grau de colegialidade na tomada das decisões. Em contrapartida, os membros dos gabinetes presidenciais são meros assessores e subordinados do presidente. As mais importantes decisões nos sistemas parlamentaristas têm de ser tomadas pelo gabinete como um todo, não apenas pelo primeiro-ministro. Nos sistemas presidencialistas, as decisões mais importantes podem ser tomadas pelo presidente com a opinião do gabinete, sem ela, ou até mesmo contra a opinião do gabinete.¹⁹

Tanto o sistema parlamentarista quanto o presidencialista foram inspirados pela fórmula clássica de separação de poderes de Montesquieu, assim como ambos também tiveram influência da divisão de poderes e do princípio de freios e contrapesos (*checks and balances*)²⁰.

Logo, a intenção de ambos os sistemas, quando instituídos, era criar diferentes ramos de poder, para se evitar um regime autoritário e a concentração de poderes em uma única pessoa (divisão de poderes), com diferentes funções atribuídas a cada um, cabendo ao Executivo a função típica de administrar, ao Legislativo a de legislar e ao Judiciário a de julgar (separação de poderes), em que um Poder pudesse controlar a atuação do outro (*checks and balances*).

¹⁹ LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 136-137.

²⁰ Para Jeremy Waldron, existe uma distinção importante: enquanto a separação de poderes concebe uma separação qualitativa das diferentes funções de governo (Legislativo, Executivo e Judiciário), a divisão de Poderes é a desconcentração de muitos poderes políticos nas mãos de uma única pessoa (ou grupo) e o princípio de freios e contrapesos se refere à cooperação de um Poder nas ações de outro Poder, permitindo o controle e veto nas ações de uns aos outros. (WALDRON, Jeremy. Separation of Powers in Thought and Practice. **Boston College Law Review**, Boston, v. 52, n. 2, p. 433-468, 2013, p. 433-468).

O parlamentarismo surgiu originariamente na Inglaterra no século XVIII²¹ após a Revolução Gloriosa, e consiste no sistema de governo em que as mesmas funções de chefia são exercidas por diferentes sujeitos: a chefia de Estado é exercida pelo Monarca ou o Presidente, e a chefia de governo pelo Primeiro-Ministro²². Por outro lado, as eleições para o cargo de Primeiro-Ministro ocorrem de maneira indireta, realizada pelos parlamentares²³ e a manutenção do cargo do Primeiro-Ministro depende do voto de confiança dos parlamentares.

O presidencialismo, por sua vez, é o sistema de governo surgido nos Estados Unidos da América com a Constituição norte-americana de 1791²⁴, idealizado pelos Federalistas²⁵ a partir das doutrinas da separação de Poderes e do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*).

Nesse sistema, em regra, as eleições para o cargo do Executivo (Presidente) são diretas, ou seja, é o povo quem elege, diretamente ou por meio de um colégio eleitoral cuja composição se dá via voto popular, o chefe do Poder Executivo, e este concentra as funções de chefia de Estado e de governo²⁶.

No modelo originário de estruturação do presidencialismo a partir da Constituição norte-americana, o objetivo dos *Founding Fathers* era reforçar o governo central sem que se retirasse a autonomia dos estados, razão pela qual os próprios estados formariam um colégio eleitoral para eleger o Presidente por um mandato fixo²⁷. Devido à aversão com o passado absolutista e monarquista inglês e à desconfiança em relação ao Poder Legislativo, procurava-se adotar a separação de Poderes de Montesquieu de uma forma totalmente estrita, sem que houvesse nenhuma interferência do Parlamento em relação à escolha do chefe do Poder Executivo, atribuindo a escolha do Executivo a critério do povo²⁸, pois existia a

²¹ BARROSO, Luís Roberto. A Reforma Política: Uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. In: **Revista de Direito do Estado**, no 3. Rio de Janeiro: Renovar. 2006.

²² FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; FIGUEIREDO, Marcus. **O plebiscito e as formas de governo**. 1. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1993, p. 33-39.

²³ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; FIGUEIREDO, Marcus. **O plebiscito e as formas de governo**. 1. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1993, p. 33-39.

²⁴ BASTOS Jr., Ronaldo Carvalho. O desenho constitucional hiperpresidencialista na América Latina. **Revista Direitos Humanos e Sociedade**, Criciúma, v. 2, n. 1, p. 195-227, 2019.

²⁵ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

²⁶ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; FIGUEIREDO, Marcus. **O plebiscito e as formas de governo**. 1. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1993, p. 33-39.

²⁷ GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 29.

²⁸ GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 30-32.

preocupação de que o Executivo precisaria ser forte o suficiente para garantir a execução das leis e do governo²⁹.

No caso norte-americano, o Poder Executivo foi pensado para ser composto por um Presidente com mandato fixo de 4 anos juntamente com um Vice-Presidente, permitida uma reeleição³⁰, e ambos seriam eleitos por um colégio eleitoral (artigo II)³¹, tendo como atribuições: i) a chefia suprema do Exército e da Marinha; ii) o poder de concessão de indulto e graça por delitos contra os Estados Unidos, com exceção dos casos de *impeachment*; iii) o poder de nomeação de embaixadores, ministros, cônsules, juízes do Supremo Tribunal e outros cargos, mediante aprovação do Senado Federal (seção 2)³².

²⁹ Segundo Alexander Hamilton, James Madison e John Jay: “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 mal 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 povo.” (HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003, p. 418-419).

³⁰ Contudo, somente com emenda XXII a reeleição para a presidência foi limitada para o máximo de dois períodos de quatro anos: “Emenda XXII. Seção 1. Ninguém poderá ser eleito mais de duas vezes para o cargo de Presidente, e pessoa alguma que tenha sido Presidente, ou desempenhado o cargo de Presidente por mais de dois anos de um período para o qual outra pessoa tenha sido eleita Presidente, poderá ser eleita para o cargo de Presidente mais de uma vez. Mas esta emenda não se aplicará a qualquer pessoa no desempenho do cargo de Presidente na época em que esta emenda foi proposta pelo Congresso, e não poderá impedir qualquer pessoa, que seja Presidente, ou esteja desempenhando o cargo de Presidente, durante o período dentro do qual esta emenda entrar em vigor, ser Presidente ou agir como Presidente durante o resto do período”. Tradução livre de: “AMENDMENT XXII. 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. But this Article shall not apply to any person holding the office of President when this Article was proposed by the Congress, and shall not prevent any person who may be holding the office of President, or acting as President, during the term within which this Article becomes operative from holding the office of President or acting as President during the remainder of such term.” (ESTADOS UNIDOS. **The Constitution: Amendments 11-27**. Disponível em: <<https://www.archives.gov/founding-docs/amendments-11-27>>. Acesso em: 04 mai. 2023).

³¹ “Artigo II. Seção. 1. O Poder Executivo será conferido ao Presidente dos Estados Unidos da América. Ele deverá exercer seu mandato durante o período de quatro anos, e, junto com o Vice-Presidente escolhido para o mesmo mandato, ser eleito da seguinte forma: (...)”. Tradução livre de: “Article. II. Section. 1. 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, be elected, as follows (...)”. (ESTADOS UNIDOS. **The Constitution of the United States: A Transcription**. Disponível em: <<https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>>. Acesso em: 04 mai. 2023).

³² “Seção. 2. O Presidente será o chefe supremo do Exército e da Marinha dos Estados Unidos, e também da Milícia dos diversos estados, quando convocadas ao serviço ativo dos Estados Unidos. Poderá pedir a opinião, por escrito, do chefe de cada uma das secretarias do Executivo sobre assuntos relativos às respectivas atribuições. Terá o poder de indulto e de graça por delitos contra os Estados Unidos, exceto nos casos de *impeachment*. Ele poderá, mediante parecer e aprovação do Senado,

Além disso, o Presidente na Constituição americana deve prestar informações sobre o estado da União ao Congresso (seção 3)³³ e poderá ser afastado de sua função quando condenado por traição, suborno ou outros crimes considerados graves (seção 4)³⁴.

Além disso, a Constituição norte-americana foi a primeira a adotar o poder de veto ao Presidente, como forma de contrapeso aos excessos do Legislativo³⁵.

concluir tratados, desde que dois terços dos senadores presentes assim o decidam. Nomeará, mediante o parecer e aprovação do Senado, os embaixadores e outros ministros e cônsules, juízes do Supremo Tribunal, e todos os funcionários dos Estados Unidos cujos cargos, criados por lei, não têm nomeação prevista nesta Constituição. O Congresso poderá, por lei, atribuir ao Presidente, aos tribunais de justiça, ou aos chefes das secretarias a nomeação dos funcionários subalternos, conforme julgar conveniente. O Presidente poderá preencher as vagas ocorridas durante o recesso do Senado, fazendo nomeações que expirarão no fim da sessão seguinte". Tradução livre de: "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. The President shall have Power to fill up all Vacancies that may happen during the Recess of the Senate, by granting Commissions which shall expire at the End of their next Session." (ESTADOS UNIDOS. **The Constitution of the United States: A Transcription.** Disponível em: <<https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>>. Acesso em: 04 mai. 2023).

³³ "Seção. 3. O Presidente deverá prestar ao Congresso, periodicamente, informações sobre o estado da União, fazendo ao mesmo tempo as recomendações que julgar necessárias e convenientes. Poderá, em casos extraordinários, convocar ambas as Câmaras, ou uma delas, e, havendo entre elas divergências sobre a época da suspensão dos trabalhos, poderá suspender as sessões até a data que julgar conveniente. Receberá os embaixadores e outros diplomatas; zelará pelo fiel cumprimento das leis, e conferirá as patentes aos oficiais dos Estados Unidos". Tradução livre de: "Section. 3. He shall from time to time give to the Congress Information of the State of the Union, and recommend to their Consideration such Measures as he shall judge necessary and expedient; he may, on extraordinary Occasions, convene both Houses, or either of them, and in Case of Disagreement between them, with Respect to the Time of Adjournment, he may adjourn them to such Time as he shall think proper; 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". (ESTADOS UNIDOS. **The Constitution of the United States: A Transcription.** Disponível em: <<https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>>. Acesso em: 04 mai. 2023).

³⁴ "Seção. 4. O Presidente, o Vice-Presidente, e todos os funcionários civis dos Estados Unidos serão afastados de suas funções quando indiciados e condenados por traição, suborno, ou outros delitos ou crimes graves". Tradução livre de: "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". (ESTADOS UNIDOS. **The Constitution of the United States: A Transcription.** Disponível em: <<https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>>. Acesso em: 04 mai. 2023).

³⁵ "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. (...) Não só o "veto" servirá de égide ao Poder

No presidencialismo, a ideia da separação de poderes era de que não somente houvesse a independência mútua entre Legislativo e Executivo, mas também de que uma mesma pessoa não atuasse ao mesmo tempo nos dois ramos do Poder³⁶. Por outro lado, a separação de poderes no parlamentarismo se traduz no sentido de que o chefe de governo (Executivo) deve obter a confiança do Legislativo³⁷.

O presidencialismo, quando de sua criação, tomou como base a doutrina do *checks and balances* a partir da ideia de separação estrita entre todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) em que caberia controle mútuo de um Poder em relação ao outro para que houvesse ao mesmo tempo equilíbrio e relação harmônica entre eles e, assim, seriam evitados governos autoritários, centrados em um único Poder, a partir da ideia traçada pelos Federalistas de que o Presidente precisava ser independente do Legislativo para poder servir de freio e contrapeso a este³⁸.

O presidencialismo e a separação rígida entre os Poderes, contudo, apresentou efeito reverso na prática, pois fortaleceu o Poder Executivo em face do Legislativo e do Judiciário, o que tornou o sistema presidencialista muito mais suscetível a crises³⁹. Inclusive, a própria tradição histórica do presidencialismo na

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". (HAMILTON, Alesander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003, p. 435).

³⁶ LIJPART, Arend. **Modelos de Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 149.

³⁷ LIJPART, Arend. **Modelos de Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 149.

³⁸ HAMILTON, Alesander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

³⁹ Em sentido contrário, Limonji e Figueredo observam o poder de agenda do Executivo sob outro ângulo: um Presidente com amplo poder de agenda pode estabelecer a agenda de trabalhos do Legislativo por meio dos projetos de lei de iniciativa do Presidente que tramitam em regime de urgência, por meio das medidas provisórias, etc. e, nesse sentido, pode contribuir com a construção de cooperação. (FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: FGV; FAPESP, 2001, p. 26). Arthur Castillo de Macedo cita alguns pontos que são utilizados para a defesa favorável do sistema presidencialista, tais como: "(...) (i) a coerência, pois poderia manter uma linha de afirmação firme e coerente para a política nacional em contraste com a pluralidade de interesses do Legislativo; (ii) a confrontação de grupos de interesse, o que permite superar graves impasses e romper com interesses; (iii) o aumento geral da eficiência e da previsibilidade, já que um órgão não sobrepõe a vontade de outro; (iv) identificação com a cidadania, este argumento democrático afirma também que o presidente(a) é uma figura reconhecível (ao contrário dos parlamentares). Além disso, a organização dos meios de comunicação potencializa a ideia de que há alguém para ser responsabilizado ou defendido quando necessário; (v) as grandes reformas necessárias seriam empreendidas devido ao alto grau de legitimidade que dá mais força ao presidente em face de um Congresso conservador; (vi) a tradição da comunidade". (MACEDO, José Arthur Castillo de. (Hiper)presidencialismo brasileiro: esse outro esquecido. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Direito Constitucional Brasileiro**: Organização do Estado e dos Poderes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 2, p. 496-518). Matthew Shugart e Scott Mainwaring apontam que o presidencialismo apresenta vantagens específicas, tais como a possibilidade de escolha pelos eleitores, a responsabilização eleitoral (*electoral accountability*), a independência do Congresso em assuntos legislativos

América Latina, por exemplo, é marcada pelo governo dos caudilhos⁴⁰, que eram líderes militares que controlaram a vida política da região durante os séculos, e muitos deles até mesmo se tornaram ditadores, surgindo o embrião que levou à naturalização de um presidencialismo extremamente forte na América Latina. Em outras palavras, as origens do presidencialismo têm se aproximado de modelos mais autoritários ao invés de democráticos.

A seguir, serão analisadas as próprias características e falhas do sistema presidencialista que contribuem para um modelo suscetível a crises do sistema político e a crises democráticas.

2.2 DESIGN CONSTITUCIONAL DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

O design constitucional do presidencialismo na Constituição Federal brasileira de 1988 se distancia do modelo originário norte-americano ao conceder inúmeras atribuições e poderes ao Executivo.

Dentre as atribuições do Presidente da República na Constituição Federal, compete a este nomear Ministros de Estado (art. 84, I, CF⁴¹). Os Ministros de Estado são auxiliares subordinados ao Presidente, responsáveis por coordenar órgãos da Administração Pública Federal e comandar relevantes pastas da esfera socioeconômica do país, tais como educação, saúde, planejamento, defesa, entre outros (art. 87, CF⁴²).

(MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg, Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica, **Desarrollo económico**, v. 34, n. 135, 1994, p. 669-672).

⁴⁰ GARGARELLA, Roberto. **Latin American Constitutionalism: The Engine Room of the Constitution**. New York: Oxford University Press, 2013, p. 1.

⁴¹ “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: I - nomear e exonerar os Ministros de Estado; (...)”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁴² “Art. 87. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos. Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei: I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República; II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos; III - apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério; IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

A Constituição não exige a sabatina ou aprovação de Ministros de Estado pelo Senado Federal⁴³, tal como ocorre com outros cargos, como Procurador-Geral da República, Ministros do Supremo Tribunal Federal, entre outros, de modo que os cargos de Ministros de Estado são de livre nomeação e exoneração pelo Presidente da República⁴⁴, com exceção apenas para o cargo de Presidente do Banco Central, o qual exige aprovação pelo Senado (art. 84, XIV, CF⁴⁵)⁴⁶.

Ainda, pode existir comunicabilidade entre os membros do Congresso e do Executivo para composição dos cargos ministeriais⁴⁷, sem a necessidade de renúncia do cargo de parlamentar, de modo que o parlamentar pode permanecer licenciado enquanto ocupa o cargo ministerial (art. 56, I, CF⁴⁸).

Sendo assim, o Presidente da República possui ampla liberdade na formação de seu gabinete presidencial e pode nomear e exonerar Ministros conforme livre conveniência, sem que exista, em tese, nenhum controle do Legislativo e do Judiciário em relação às escolhas e nomeações dos Ministros de Estado por se tratar de competência exclusiva do chefe do Executivo.

⁴³ O artigo 52 da Constituição Federal prevê as hipóteses de competência privativa do Senado Federal. Dentre elas, a aprovação de escolha de altos cargos, conforme inciso III do mesmo artigo. A alínea “f” prevê que o Senado aprove a escolha de “titulares de outros cargos que a lei determinar”, ou seja, não há impedimento que possa estabelecer que os cargos de Ministro de Estado sejam sabatinados pelo Senado, embora isso ainda não exista atualmente.

⁴⁴ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São. Paulo: Saraiva, 2014, p. 1308.

⁴⁵ “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei; (...)”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁴⁶ E aqui reside importante diferença em comparação com o modelo norte-americano: nos Estados Unidos, os Ministros de Estado precisam ser aprovados pelo Legislativo – especificamente, pelo Senado Federal americano –, conforme artigo II, seção 2 da Constituição norte-americana.

⁴⁷ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São. Paulo: Saraiva, 2014, p. 1308.

⁴⁸ “Art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador: (...) I - investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária; (...)”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

Ainda, o chefe do Poder Executivo pode propor e apresentar leis (art. 84, inciso III, CF⁴⁹) e emendas à Constituição (art. 60, inciso II, CF⁵⁰). É relevante destacar que no design constitucional o Presidente, sozinho, pode propor emendas à Constituição, enquanto no âmbito do Legislativo é necessário o apoio à proposta de emenda de, no mínimo, um terço dos deputados ou senadores (art. 60, I, CF⁵¹) para que a emenda constitucional seja apresentada, ou seja, é clara a desproporção e discrepância entre os Poderes, pois enquanto o Presidente, que possui a função atípica de legislar, pode propor emendas à Constituição, por outro lado os deputados e senadores, atribuídos à função típica de legislar, necessitam de quórum para propor emendas⁵².

O chefe do Executivo também possui iniciativa de lei (art. 84, III, CF⁵³) nos casos previstos pela Constituição que envolvem a regulamentação da própria administração pública federal e das forças armadas (art. 61, §1º, CF⁵⁴). Tal

⁴⁹ “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; (...)”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁵⁰ “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) II - do Presidente da República; (...)”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁵¹ “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; (...)”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁵² Neste trabalho não se defende que o quórum para proposição e aprovação de emendas constitucionais deva ser menor para deputados e senadores. A intenção é tão apenas demonstrar que, no design constitucional brasileiro, o Presidente da República possui fortes poderes que lhe foram atribuídos pela Constituição.

⁵³ “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; (...)”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁵⁴ “Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento

competência é privativa do Presidente da República, ou seja, somente o Presidente pode iniciar o processo legislativo nessas hipóteses, sob pena de inconstitucionalidade formal ou vício formal de iniciativa de lei.

Além disso, o Presidente da República também pode solicitar a delegação de leis ao Congresso Nacional a fim de elaborar as chamadas leis delegadas (art. 68, CF⁵⁵), somando-se aos poderes legiferantes por parte do Presidente. Nas leis delegadas cabe controle por parte do Legislativo (art. 49, V, CF)⁵⁶ e do Judiciário (a lei delegada é ato normativo primário)⁵⁷.

O Presidente também pode expedir decretos para fiel execução das leis (art. 84, IV, CF⁵⁸), que são chamados decretos regulamentares, e pode também expedir decretos nas hipóteses que envolvam a regulamentação da administração pública federal, desde que não acarrete aumento de despesa, criação ou extinção de cargos (art. 84, VI, alínea a, CF) ou extinção de funções e cargos públicos vagos (art. 84, VI, alínea b, CF⁵⁹), os chamados decretos autônomos.

Em relação aos decretos autônomos, a princípio a atuação do Presidente estaria dentro das margens da lei e não inovaria o ordenamento jurídico, já que as

de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva". (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁵⁵ "Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional". (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁵⁶ "Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa". (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁵⁷ As leis delegadas não têm sido utilizadas atualmente, pois os Presidentes possuem uma ferramenta constitucional muito mais célere: a medida provisória.

⁵⁸ "Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; (...)". (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁵⁹ "Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) VI - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (...)". (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

atividades definidas via decretos autônomos estão amplamente reguladas pela legislação⁶⁰.

Por outro lado, no caso dos decretos regulamentares, é importante destacar que a sua função se limita à regulamentação da legislação, já que o Presidente não detém o poder inovar a legislação a partir do decreto e tampouco de contrariar o disposto em lei. Inclusive, a partir da hierarquia de normas, a lei possui supremacia hierárquica em relação aos decretos, de modo que a função do decreto é tão somente a de regulamentar a lei para sua devida execução, tal como prevê a norma constitucional. Apesar disso, existem na prática decretos regulamentares na tentativa de inovar o ordenamento jurídico ou até mesmo de contrariar a própria legislação, o que, por si só, demonstra o grande poder de agenda conferido ao Executivo e que muitas vezes não é objeto de controle.

Quanto ao controle de constitucionalidade dos decretos, há uma falha do sistema de *checks and balances*: no caso dos decretos autônomos, é possível o controle repressivo por parte do Legislativo (art. 49, V, CF⁶¹) e, por se tratar de ato primário⁶² e pelo seu fundamento de validade decorrer diretamente da Constituição⁶³, pode haver controle de constitucionalidade pelo Judiciário.

Por outro lado, no caso do decreto regulamentar, por se tratar de ato normativo secundário, não caberia, ao menos em tese, controle de constitucionalidade via ação direta de inconstitucionalidade (ADI), já que essa ação tem como objetivo atacar somente atos normativos primários cujo fundamento de validade decorre diretamente da Constituição.

Sendo assim, mesmo que o Presidente da República extrapole seus poderes regulamentares via decreto regulamentar, em tese não seria possível o controle judicial, de forma que seria apenas cabível o controle repressivo por parte do Legislativo (art. 49, inciso V da CF), ou seja, o Congresso Nacional (a Câmara de

⁶⁰ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São. Paulo: Saraiva, 2014, p. 1318.

⁶¹ “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; (...)”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁶² Em regra, em relação a todos os atos normativos primários, dentre eles os previstos no art. 59 da Constituição Federal, são passíveis de controle de constitucionalidade.

⁶³ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São. Paulo: Saraiva, 2014, p. 1318.

Deputados e o Senado) seria o único o ator institucional com poder de veto⁶⁴ capaz de afastar eventuais abusos ou ilegalidades presentes nos decretos.

O Supremo Tribunal Federal já enfrentou o tema da constitucionalidade dos decretos em várias ações. Em relação aos decretos autônomos, a Corte possui jurisprudência pacífica no sentido de cabimento de ação direta de constitucionalidade para impugnar os decretos autônomos, tal como decidido, por exemplo, no julgamento da ADI nº 996/DF⁶⁵.

Por outro lado, em relação aos decretos regulamentares a jurisprudência da Corte segue o entendimento de que não poderia haver controle de constitucionalidade, mas tão somente o controle de legalidade, pois ao existir apenas regulamentação de uma legislação, logo não caberia ação direta de inconstitucionalidade para impugnar a norma⁶⁶. Porém, a Suprema Corte ao mesmo

⁶⁴ Segundo Tsebelis, “Atores com poder de veto são atores individuais ou coletivos cujo acordo é necessário para a mudança do status quo. (...)” (TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p. 41).

⁶⁵ “(...) 6. Com efeito, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal orienta-se no sentido de não admitir a instauração do procedimento jurisdicional de fiscalização *in abstracto* de constitucionalidade quando carecedor, o ato normativo objeto da impugnação, de coeficiente de normatividade suficientemente apto a qualificá-lo como ato normativo de caráter primário ou autônomo. 7. Nessa linha, firme o entendimento de que eventual vício de inconstitucionalidade que resulte, materialmente, da lei que confere suporte jurídico ao ato normativo infralegal questionado expõe não este, mas somente aquela, se for o caso, à tutela jurisdicional objetiva. É que, em tal hipótese, “*eventual conflito hierárquico-normativo com a Constituição, se houver, resultará, pois, de vícios a serem identificados no próprio ato legislativo. Só por repercussão – vale dizer, por via indireta, reflexa ou oblíqua – é que se poderá vislumbrar, no regulamento em questão, possível eiva de inconstitucionalidade. Esta, contudo, acaso configurada, certamente não resultará, originariamente, do próprio ato regulamentar*” (...) 12. Uma estrutura de Estado de Direito que compartilha processos decisórios normativos entre os Poderes da República, como é o caso dos regulamentos de competência do Chefe do Poder Executivo, no exercício da função normativa secundária, não pode prescindir de mecanismos institucionais de fiscalização, em face da Constituição da República, da legitimidade formal e material dessa produção normativa extraparlamentar, sob pena de se admitir uma situação paradoxal. Ou seja, as normas gerais e abstratas emanadas do Congresso Nacional ficam sujeitas ao controle de constitucionalidade ao mesmo tempo em que normas de mesma densidade, igualmente marcadas pelos traços de generalidade e abstração, porém emanadas das mais diversas estruturas burocráticas que não contam com a mesma legitimação democrática proporcionada pelo voto popular, pairam acima dos limites impostos pela Carta da República ao Poder Legislativo”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Indireta de Inconstitucionalidade nº 996/DF** – Distrito Federal. Relator: Celso de Mello. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1579879>>. Acesso em: 05 nov. 2023.

⁶⁶ “(...) A ação direta de inconstitucionalidade não é instrumento hábil ao controle da validade de atos normativos infralegais em face da lei sob cuja égide foram editados, ainda que, num desdobramento, se estabeleça, mediante previa aferição da inobservância dessa mesma lei, o confronto consequente com a Constituição Federal. Crises de legalidade, caracterizadas pela inobservância, por parte da autoridade administrativa, do seu dever jurídico de subordinação normativa a lei, revelam-se estranhas ao controle normativo abstrato, cuja finalidade restringe-se, exclusivamente, a aferição de eventual descumprimento, desde que direto e frontal, das normas inscritas na Carta Política. A ação direta de inconstitucionalidade - quando utilizada como instrumento de controle abstrato da mera legalidade dos atos editados pelo Poder Público - descaracteriza-se em sua precípua função político-jurídica, na medida em que, reduzindo-se em sua dimensão institucional, converte-se em meio processual desvinculado da finalidade para a qual foi concebido” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Ação Indireta de Inconstitucionalidade nº 264/DF** – Distrito Federal. Relator: Celso

tempo estabelece uma ressalva em sua jurisprudência em relação ao controle de constitucionalidade dos decretos regulamentares: no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.792/MG, de relatoria do Ministro Carlos Velloso, o Supremo Tribunal Federal definiu a possibilidade do controle dos decretos regulamentares apenas na hipótese de inexistência de legislação que preceda ao ato normativo regulamentar⁶⁷.

Em sentido semelhante, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.409/SP, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, o Supremo Tribunal Federal enfrentou o tema do controle de constitucionalidade de decretos regulamentares estaduais via ação direta de inconstitucionalidade e, no julgamento do caso, reafirmou a sua jurisprudência no sentido de que a ação direta de inconstitucionalidade não seria a via ou o meio processual adequado para controle do decreto regulamentar, mesmo se tratando de decreto regulamentar estadual.

Por fim, a Corte também possui entendimento no sentido de não cabimento de ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) para impugnar atos normativos secundários, tal como o caso de decretos regulamentares, conforme decidido no Agravo Regimental na ADPF nº 210/DF de relatoria do Ministro Teori Zavascki⁶⁸.

Em suma, em relação aos decretos, a regra geral na jurisprudência da Suprema Corte é a de não cabimento de controle pelo Judiciário de um ato normativo cujo fundamento de validade não provém diretamente da Constituição e cuja função é apenas regulamentar a legislação. Caso ocorra abusividade no poder regulamentar, segundo a jurisprudência, seria possível, em tese, apenas controle de legalidade, mas não controle de constitucionalidade.

de Mello. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1497556>>. Acesso em: 05 nov. 2023).

⁶⁷ “EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. REGULAMENTO. NOTÁRIOS. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE: IMPOSSIBILIDADE. Resolução nº 350/99 e Editais 001/99 e 002/99 do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. I. - Ato regulamentar não está sujeito ao controle de constitucionalidade, dado que se vai ele além do conteúdo da lei, pratica ilegalidade e não inconstitucionalidade. Somente na hipótese de não existir lei que preceda o ato regulamentar, é que poderia este ser acoimado de inconstitucional, assim sujeito ao controle de constitucionalidade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. II. - No caso, têm-se atos regulamentares da Lei 12.919/98, do Estado de Minas Gerais. III. - Agravo regimental não provido.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Ação Indireta de Inconstitucionalidade nº 2.792/MG** – Minas Gerais. Relator: Carlos Velloso. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2082806>>. Acesso em: 05 nov. 2023).

⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 210/DF** – Distrito Federal. Relator: Teori Zavascki. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3854735>>. Acesso em: 05 nov. 2023.

Ademais, ao Presidente da República também é atribuído o poder de decretar estado de defesa e de sítio (art. 84, IX, CF⁶⁹) e intervenção federal (art. 84, X, CF⁷⁰), mediante aprovação pelo Congresso Nacional (art. 49, IV, CF⁷¹). Trata-se de um juízo de conveniência por parte do Presidente da República a ser aprovado pelo Legislativo.

Segundo José Afonso da Silva, tanto o estado de defesa quanto o estado de sítio não são arbitrários, mas, sim, situações com regramento constitucional, razão pela qual estão sujeitos ao controle político e jurisdicional⁷². No caso, o controle político pode ser realizado pelo Legislativo de três formas: a) controle prévio, mediante autorização do Congresso Nacional para decretação do estado de defesa ou estado de sítio, conforme artigos 136 e 137 da Constituição; b) controle concomitante, para fiscalização e acompanhamento, nos termos do art. 140 da Constituição; c) controle sucessivo, nos termos do parágrafo único do art. 140 da Constituição⁷³.

Em relação ao controle jurisdicional, José Afonso da Silva aponta que seria possível o controle pelo Judiciário nos casos de: abuso e excesso de poder (mediante mandado de segurança, habeas corpus, etc.); responsabilização dos executores ou agentes delegados por condutas em desconformidade com a legislação ou Constituição⁷⁴; e no caso de estado de defesa, o art. 136, § 3º da Constituição prevê que a prisão por crime contra o Estado será remetida ao juiz, que decidirá pela legalidade ou não da prisão⁷⁵.

⁶⁹ “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio; (...)”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁷⁰ “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) X - decretar e executar a intervenção federal; (...)”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁷¹ “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas; (...)”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁷² SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 765-770.

⁷³ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 765-770.

⁷⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 765-770.

⁷⁵ “§ 3º Na vigência do estado de defesa: I - a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será por este comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial; II - a comunicação será acompanhada de declaração, pela autoridade, do estado físico e mental do detido

Já em relação à intervenção federal, existe o controle pelo Legislativo em relação ao decreto de intervenção, que necessita ser submetido à aprovação do Congresso Nacional (art. 36, § 1º, CF⁷⁶), cabendo ao Legislativo a competência de aprovar ou não a intervenção, conforme art. 49, IV da Constituição⁷⁷. Contudo, segundo José Afonso da Silva, não há controle do Judiciário sobre a intervenção federal, tratando-se de “ato de natureza política insuscetível de controle jurisdicional”⁷⁸.

O Presidente tem a atribuição de enviar leis orçamentárias ao Congresso (art. 84, XXIII, CF⁷⁹) e possui participação na formulação do orçamento público. Segundo o art. 165 da Constituição, o Presidente tem o poder de iniciativa em relação ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos orçamentos anuais.

Em relação ao controle do orçamento público, existe o controle interno, que é realizado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de maneira integrada (art. 74, CF⁸⁰), bem como o controle externo das contas públicas, que é realizado pelo

no momento de sua autuação; III - a prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizada pelo Poder Judiciário; IV - é vedada a incomunicabilidade do preso”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁷⁶ “Art. 36. A decretação da intervenção dependerá: (...) § 1º O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembléia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁷⁷ Para Silva, existiria apenas controle pelo Judiciário nas hipóteses de: a) flagrante violação às normas constitucionais; b) suspensão da intervenção pelo Congresso Nacional, contudo a intervenção persista; c) responsabilidade civil dos atos do interventor federal, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição. (SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 487-488).

⁷⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 487-488.

⁷⁹ “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição; (...)”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁸⁰ “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (...)”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em:

Legislativo (art. 49, IX, CF⁸¹) com auxílio do Tribunal de Contas (art. 71, II, CF⁸²), que é um controle de natureza política.

Ainda, a Constituição admite a participação popular como ferramenta de controle externo do orçamento público (art. 74, § 2º, CF⁸³), a ser realizado pelos cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos.

O Presidente também pode editar medidas provisórias (art. 84, XXVI, CF⁸⁴), com força de lei e efeitos imediatos⁸⁵. As medidas provisórias exigem apenas dois critérios, quais sejam, a relevância e a urgência (art. 62, *caput*, CF⁸⁶), que são requisitos que ficam a critério discricionário do próprio Presidente, pois nem a legislação e tampouco a Constituição Federal definem o conceito ou critério objetivo para definir “relevante” e “urgente”.

Em regra, o Presidente pode editar medidas provisórias sobre qualquer matéria, isso porque a Constituição não estabelece sobre o que o chefe do Executivo pode editar, mas, tão apenas, o que não pode ser objeto de medida provisória: nos termos do art. 62, §1º da Constituição, é vedada apenas a edição de medidas

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁸¹ “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; (...)”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁸² “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁸³ “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (...) § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁸⁴ “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62; (...)”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁸⁵ BOLONHA, Carlos; RANGEL, Henrique; CORRÊA, Flávio. Hiperpresidencialismo na América Latina. Curitiba: **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, v. 60, n. 2, p.115-140, maio/ago. 2015.

⁸⁶ “Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

provisórias relativas à nacionalidade, direitos políticos, direito penal, processual penal e processual civil, organização do Judiciário e do Ministério Público e leis orçamentárias⁸⁷. Com exceção de tais hipóteses, desde que observados os critérios de relevância e urgência, qualquer matéria pode ser objeto de medida provisória.

No caso das medidas provisórias, ao Executivo é incumbido do poder de legislar, e se o controle pelos outros Poderes é ausente ou ineficiente, cria-se uma ferramenta que dá preponderância ao Presidente e desequilibra o sistema de freios e contrapesos⁸⁸.

Quanto ao controle da medida provisória, este é exercido primeiramente pelo Legislativo: o art. 62, *caput*, CF define que o Presidente deve submeter as medidas provisórias de imediato ao Congresso Nacional para apreciação. Em regra, a medida provisória possui o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para serem convertidas em lei pelo Congresso Nacional (art. 62, § 3º, CF⁸⁹) e, caso não seja apreciada em até 45

⁸⁷ “Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I - relativa a: a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; b) direito penal, processual penal e processual civil; c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; III - reservada a lei complementar; IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁸⁸ “O uso e o abuso da medida provisória estão associados a uma crise do processo decisório no âmbito do sistema político. O próprio modelo original de 1988, que fixou o prazo de trinta dias para aprovação da medida provisória, revelava-se assaz restritivo, mais ainda do que o modelo italiano (art. 77 – 60 dias). Era fruto do forte idealismo que marca a nossa prática jurídica e traduzia uma reação à experiência negativa colhida com o decreto-lei. A formação do Congresso Nacional, o caráter multipartidário, a ausência de maior disciplina organizacional dos partidos, a falta de vinculação programática, tudo isso leva a uma letargia do processo decisório. Daí a dificuldade para a tomada de decisão em matérias mais polêmicas em tempo razoável. É certo, ademais, que a adoção de uma decisão de caráter legislativo por parte do Presidente da República funciona, no âmbito do Congresso Nacional, como um ato de exoneração de responsabilidade. O Executivo havia se incumbido da tarefa plenamente, ou assumido a responsabilidade integral. (...)” (BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São. Paulo: Saraiva, 2014, p. 1321).

⁸⁹ “Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (...) § 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

(quarenta e cinco) dias, entrará em regime de urgência tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, e todas as outras deliberações legislativas permanecerão sobrestadas⁹⁰ até que se finalize a votação da medida provisória (art. 62, § 6º, CF⁹¹). Além disso, a Constituição proíbe a reedição da medida provisória rejeitada ou que tenha perdido a eficácia na mesma sessão legislativa (art. 62, § 10º, CF⁹²).

⁹⁰ No julgamento do MS 27.931/DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello, o Supremo Tribunal Federal reinterpreto o art. 62, §6º da Constituição em relação a “todas as demais deliberações” e passou a entender que apenas ficarão sobrestadas as votações de projetos de lei que tratem sobre matérias que poderiam ser tratadas por medida provisória. Nesse sentido: EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO – IMPUGNAÇÃO DEDUZIDA CONTRA DELIBERAÇÃO EMANADA DO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUE, RESOLVENDO QUESTÃO DE ORDEM, DEFINIU O CONTEÚDO E O ALCANCE DA EXPRESSÃO “DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS ” INSCRITA NO § 6º DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – TEMA QUE EXTRAVASA OS LIMITES “INTERNA CORPORIS” DAS CASAS LEGISLATIVAS – POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS DE CARÁTER POLÍTICO, SEMPRE QUE SUSCITADA QUESTÃO DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL – DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO DO PARLAMENTAR À CORRETA ELABORAÇÃO, PELO PODER LEGISLATIVO, DAS LEIS E DEMAIS ESPÉCIES NORMATIVAS – A ANÔMALA SITUAÇÃO INSTITUCIONAL DECORRENTE DO ABUSO PRESIDENCIAL NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS – A QUESTÃO PERTINENTE AO PODER DE AGENDA DO LEGISLATIVO – GRAVE COMPROMETIMENTO DA FUNÇÃO PRECÍPUA DO CONGRESSO NACIONAL PROVOCADO PELO BLOQUEIO DA PAUTA DE CADA UMA DE SUAS CASAS, EM RAZÃO DA EXISTÊNCIA DE MEDIDA PROVISÓRIA PENDENTE DE APRECIÇÃO APÓS 45 (QUARENTA E CINCO) DIAS DE SUA PUBLICAÇÃO – INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA CONFERIDA AO § 6º DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, NO SENTIDO DE QUE O REGIME DE URGÊNCIA PREVISTO EM TAL DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL, QUE FAZ SOBRESTAR “TODAS AS DEMAIS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS DA CASA” ONDE A MEDIDA PROVISÓRIA ESTIVER TRAMITANDO, SOMENTE AFETA AQUELAS MATÉRIAS QUE SE MOSTREM PASSÍVEIS DE REGRAMENTO POR MEDIDA PROVISÓRIA – EXEGESE VEICULADA NO ATO EMANADO DO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUE, APOIADA EM CONSTRUÇÃO ESTRITAMENTE JURÍDICA, TEMA A VIRTUDE DE PRESERVAR, EM SUA INTEGRALIDADE, O LIVRE DESEMPENHO, POR ESSA CASA DO CONGRESSO NACIONAL, DA FUNÇÃO TÍPICA QUE LHE É INERENTE: A FUNÇÃO DE LEGISLAR – MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 27.931** – Distrito Federal. Relator: Celso de Mello. Disponível: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2636792>>. Acesso em: 05 nov. 2023).

⁹¹ “Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (...) § 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁹² “Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (...) § 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

Em que pese o Supremo Tribunal Federal possa exercer controle quanto à constitucionalidade do conteúdo medidas provisórias, a Corte possui jurisprudência pacífica no sentido de que não cabe ao Judiciário decidir se a medida provisória cumpre com os critérios de relevância e urgência e somente pode realizar controle judicial de tais requisitos em casos excepcionais⁹³. A Corte, no julgamento das ADI nº 4.627/DF e ADI nº 4.350/DF, ambas de relatoria do Ministro Luiz Fux, compreendeu que os requisitos de relevância e urgência consistem em juízo político e discricionário cuja competência é atribuída ao Presidente e controlado pelo Congresso Nacional, de modo que não deve o Judiciário intervir na análise dos requisitos da medida provisória.

Contudo, no julgamento da ADI nº 5.599/DF, de relatoria do Ministro Edson Fachin, foi criada uma ressalva no sentido de que seria possível o controle de constitucionalidade dos critérios de relevância e urgência das medidas provisórias editadas pelo Presidente somente quando comprovada a “inexistência cabal de tais requisitos”⁹⁴.

O poder de agenda do Presidente da República fica claro no caso das medidas provisórias, pois conforme redação do art. 62, parágrafo 6º da Constituição Federal⁹⁵, se a medida provisória não for apreciada no prazo previsto pela Constituição, a pauta do Congresso Nacional fica sobrestada de todas as deliberações legislativas até que haja a apreciação da medida provisória.

Mesmo no período democrático, os Presidentes governam por medidas provisórias, muitas vezes sem observância aos critérios de relevância e urgência, isso porque na prática é muito mais célere governar via medidas provisórias ao invés de formar coalizões com partidos políticos ou de iniciar um processo legislativo que

⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 592.377/RS** – Rio Grande do Sul. Relator: Marco Aurélio. Disponível: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2636792>>. Acesso em: 05 nov. 2023.

⁹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 5.599/DF** – Distrito Federal. Relator: Edson Fachin. Disponível: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5061012>>. Acesso em: 05 nov. 2023.

⁹⁵ "Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (...) § 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando". (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

depende de grande dispêndio de tempo e capital político para aprovação de projetos de lei de interesse do Executivo.

Diante do exposto, nota-se a hegemonia do Presidente da República no Brasil e seu grande poder de agenda, de modo que em alguns casos a possibilidade de controle dos atos do Executivo pelos outros Poderes pode não ser eficaz. Ao mesmo tempo, observa-se a construção de jurisprudência pelo Supremo Tribunal Federal, em um primeiro momento, de seguir a literalidade da Constituição Federal e, em seguida, de superar a literalidade para justificar o controle de atos normativos abusivos e excessivos do Executivo, seja em relação aos critérios para edição de medidas provisórias, ao controle de decretos regulamentares, entre outros.

2.3 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO

O desenho constitucional do presidencialismo brasileiro exige também que o Presidente forme coalizões partidárias para poder governar. Segundo Sérgio Abranches, o modelo de governança brasileiro conjuga o presidencialismo⁹⁶, federalismo⁹⁷, pluripartidarismo⁹⁸ e eleições proporcionais de lista aberta para o Legislativo⁹⁹, arranjo este que exige que o Presidente coordene coalizões partidárias para ter governabilidade e poder aprovar projetos de seu interesse¹⁰⁰.

⁹⁶ “Art. 76. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁹⁷ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁹⁸ “Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: (...)”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

⁹⁹ “Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal (...)”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

¹⁰⁰ ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988, p. 21.

A grande fragmentação partidária no sistema eleitoral brasileiro¹⁰¹ torna o sistema muito frágil, pois a existência de vários partidos poucos coesos impede a construção de bases de coalizões sólidas e estáveis. Além disso, a fragmentação partidária obriga o Executivo a negociar com cada parlamentar individualmente e, caso o Presidente não consiga apoio da maioria do Legislativo, permanece impossibilitado de governar, de aprovar leis e de instituir políticas públicas. Esse cenário faz com o que o Presidente precise negociar cada projeto com cada parlamentar – ao invés de negociar apenas com o líder de cada partido – o que aumenta o uso de métodos e práticas de clientelismo para conseguir apoio¹⁰².

Somado a esses fatores, em sociedades polarizadas, com divisões profundas em termos socioeconômicos, com um passado histórico autoritário e possuam vários partidos políticos não sustentariam uma democracia em um sistema presidencialista, justamente devido a essa dificuldade de consenso:

(...) as sociedades assoladas por graves problemas sociais e econômicos, divididas em relação aos recentes regimes autoritários que outrora gozaram de um apoio popular significativo, e nos quais partidos extremistas bem disciplinados têm um apelo eleitoral considerável, não se enquadram no modelo apresentado pelos Estados Unidos. Numa sociedade polarizada com um eleitorado volátil, nenhum candidato sério numa eleição de único turno pode ignorar partidos com os quais nunca colaboraria. (...) Com efeito, o sistema presidencialista pode assim reproduzir algo semelhante às negociações que “formam um governo” nos regimes parlamentares. Mas o potencial para a polarização permanece, assim como a dificuldade de isolar facções extremistas que uma parte significativa dos eleitores e das elites não gosta.¹⁰³

¹⁰¹ Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, existem atualmente no Brasil aproximadamente trinta partidos políticos registrados, o que indica uma enorme hiperfragmentação partidária no Legislativo e, por consequência, o desalinhamento ideológico dentro dos partidos. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos políticos registrados no TSE**. 2023. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse>>. Acesso em: 10 dez. 2023).

¹⁰² MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg, Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica, **Desarrollo económico**, v. 34, n. 135, 1994, p. 674.

¹⁰³ Tradução livre de: "But societies beset by grave social and economic problems, divided about recent authoritarian regimes that once enjoyed significant popular support, and in which well-disciplined extremist parties have considerable electoral appeal, do not fit the model presented by the United States. In a polarized society with a volatile electorate, no serious candidate in a single-round election can afford to ignore parties with which he would otherwise never collaborate. (...) In effect, the presidential system may thus reproduce something like the negotiations that "form a government" in parliamentary regimes. But the potential for polarization remains, as does the difficulty of isolating extremist factions that a significant portion of the voters and elites intensely dislike." (LINZ, Juan José, The Perils of Presidentialism, **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990, p. 57-58).

Juan Linz também descreve que os problemas e falhas do presidencialismo se intensificariam em países com profundas divisões políticas e com muitos partidos políticos fragmentados¹⁰⁴.

Mainwaring e Shugart, no mesmo sentido, descrevem que a excessiva indisciplina partidária torna as relações menos estáveis, já que os parlamentares de um mesmo partido poderiam não cumprir a própria diretriz ou negociações do partido, e o Presidente nem mesmo poderia contar com seu próprio partido – devido a essa fragmentação interna –, o que intensificaria os problemas entre Executivo e Legislativo.

Nesse sentido, a fragmentação partidária pode levar a cenários em que os parlamentares que apoiaram a campanha eleitoral do Presidente se unam à oposição durante o mandato presidencial e, com isso, acarrete a impossibilidade de governança do Executivo.

Para Mainwaring e Shugart, os sistemas presidencialistas funcionam melhor com normas eleitorais que limitam a fragmentação partidárias¹⁰⁵, bem como citam o exemplo do Brasil como um país com partidos heterogêneos e indisciplinados, em que a fragmentação política partidária reforça a instabilidade do apoio do Congresso à política de governo¹⁰⁶. Para os autores, o multipartidarismo fragmentado combinado com o sistema presidencialista é problemático, pois contribui para a ausência de países com estabilidade democrática¹⁰⁷.

Segundo Scott Mainwaring, a combinação entre o presidencialismo e o sistema multipartidário fragmentado contribui com a dificuldade de estabelecimento da democracia no Brasil, pois se torna difícil a construção de alianças e a aprovação da maioria do Congresso Nacional, além de gerar impasse entre os Poderes Executivo e Legislativo, visto que não existem mecanismos jurídicos no design do presidencialismo que tragam uma solução para um governo de minoria¹⁰⁸ ou que reestabeleçam o apoio do Legislativo ao Executivo, de forma que o *impeachment* não

¹⁰⁴ LINZ, Juan José, The Perils of Presidentialism, **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990, p. 52.

¹⁰⁵ MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg, Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica, **Desarrollo económico**, v. 34, n. 135, 1994, p. 678.

¹⁰⁶ MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg, Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica, **Desarrollo económico**, v. 34, n. 135, 1994, p. 677.

¹⁰⁷ MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg, Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica, **Desarrollo económico**, v. 34, n. 135, 1994, p. 677.

¹⁰⁸ MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, SP, n. 28-29, p. 21-74, 1993.

pode ser considerado uma ferramenta, pois apenas pode ser utilizado em casos de cometimento de crime de responsabilidade. Nas palavras de Mainwaring:

(...) a combinação institucional de presidencialismo e um sistema multipartidário fragmentado contribui para as dificuldades de constituição de um governo democrático eficaz no Brasil. A combinação de presidencialismo e multipartidarismo com partidos pouco coesos torna improvável que os presidentes consigam sustentação majoritária no Congresso, e o presidencialismo faz com que seja difícil a resolução dos impasses que resultam disso. Da perspectiva do presidente, essa combinação torna a construção de alianças algo difícil, complexo e em geral instável. (...)

Os sistemas presidencialistas multipartidários predisõem à ocorrência de impasses executivo/legislativo. Esse problema resulta de duas características desses sistemas: a tendência a produzir governos de minoria legislativa e a ausência de mecanismos para lidar com as situações em que o governo enfrenta uma ampla maioria oposicionista no Congresso. Os sistemas presidencialistas, por serem baseados na doutrina da separação entre os poderes, per se não têm mecanismos para evitar governos de minoria. Governos assim são a regra em democracias presidencialistas multipartidárias, e não há mecanismos para substituir governos de minoria até a eleição presidencial ou parlamentar seguinte. Os presidentes encontram dificuldade para implementar suas agendas porque não dispõem de uma base suficiente de sustentação no Congresso.

É improvável que o partido do presidente tenha maioria no legislativo, de tal forma que fica difícil aprovar medidas de políticas públicas. Disso resultam o imobilismo e o conflito agudo entre o executivo e o legislativo, com consequências potencialmente deletérias para a democracia. Conflitos prolongados entre a legislatura e o governo podem levar à paralisia decisória. Isso talvez não tenha efeitos enervantes em democracias sólidas, mas tem em novas democracias.¹⁰⁹

Cumprir destacar que a necessidade formação de coalizões para governar, por si só, não se trata de um problema, inclusive porque em muitos países, tanto presidencialistas quanto parlamentaristas, obrigam o chefe do Executivo a formar coalizões. Entretanto, o dilema brasileiro é a necessidade de formação de coalizões com vários partidos políticos fragmentados e com baixa consistência ideológica¹¹⁰, o que dificulta o avanço da agenda política.

A nível constitucional e infraconstitucional, a Constituição dá ao Presidente prerrogativas que lhe garantem sustentar o presidencialismo de coalizão a seu favor, tais como a iniciativa de lei do Executivo para determinadas matérias, edição de

¹⁰⁹ MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, SP, n. 28-29, p. 21-74, 1993.

¹¹⁰ ALBALA, Adrián; BORGES, André. Presidencialismo de coalizão e a falácia populista. **Estadão**. 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/presidencialismo-de-coalizao-e-a-falacia-populista/>>. Acesso em: 14 out. 2023.

medidas provisórias, solicitação de urgência para apreciação de projetos de lei de iniciativa do Executivo, nomeação de Ministros de Estado¹¹¹.

Caso as negociações não sejam frutíferas com os membros do Congresso, o Presidente pode utilizar as prerrogativas previstas, como, por exemplo, a liberação de dotação orçamentária, nomeação de membros do Legislativo para cargos de Ministro de Estado ou a utilização de seus poderes legislativos, sobretudo com a edição de medidas provisórias¹¹², a fim de tentar manter a coalizão e conseguir governar.

Embora alguns autores argumentem que o presidencialismo de coalizão possibilite a cooperação entre Executivo forte e partidos políticos disciplinados¹¹³, fato é que se não houver êxito nas negociações com as coalizões, ocorrem crises políticas que, por vezes, coloca em risco até mesmo a legitimidade de todo o sistema político e constitucional. E uma vez paralisada a agenda política, o Presidente não pode ser retirado de seu mandato devido ao seu mandato rígido – com exceção apenas da hipótese de cometimento de crime de responsabilidade, situação a qual o Presidente pode sofrer o *impeachment*.

Todos esses fatores, somados, refletem em uma elevada dificuldade de governabilidade¹¹⁴. Com efeito, sem governabilidade há também paralisia das decisões e dos processos democráticos que impactam diretamente na vida da população.

Pelo desenho institucional do presidencialismo tal como definido pela Constituição brasileira, somado à necessidade de coalizão com inúmeros partidos fragmentados, torna-se compreensível o fato de o Presidente se obrigar a procurar

¹¹¹ MACEDO, José Arthur Castillo de; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Federação Brasileira: design constitucional e centralização. **Revista de Direito Público da Economia — RDPE**, Belo Horizonte, v. 19, n. 75, jul.-set. 2021, p. 326.

¹¹² MACEDO, José Arthur Castillo de; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Federação Brasileira: design constitucional e centralização. **Revista de Direito Público da Economia — RDPE**, Belo Horizonte, v. 19, n. 75, jul.-set. 2021, p. 326-327.

¹¹³ Nesse sentido, Limonji e Figueiredo relatam que: "(...) O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinadamente." (LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998).

¹¹⁴ ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988, p. 26.

outros meios mais céleres para poder governar, como, por exemplo, a edição de medidas provisórias ou decretos.

Em outras palavras, o próprio design constitucional contribui com um sistema de difícil governabilidade, que obriga o Presidente a utilizar as prerrogativas que lhe favorecem e que o colocam em um degrau superior de hegemonia sem que haja um controle forte e efetivo em face do Executivo.

3 AS FALHAS DO SISTEMA PRESIDENCIALISTA

3.1 AS FALHAS INSTITUCIONAIS DO PRESIDENCIALISMO

Em “The Perils of Presidentialism” (“Os Perigos do Presidencialismo”), Juan José Linz¹¹⁵ apresenta os problemas e as falhas do sistema presidencialista e explica as razões pelas quais o presidencialismo é o sistema de governo menos apto a manter a estabilidade democrática em comparação com o parlamentarismo.

Linz retrata que a maioria dos países democraticamente estáveis do mundo são sistemas parlamentaristas¹¹⁶ – o que, para ele, não seria uma coincidência aleatória –, e esses países seriam mais propícios à estabilidade democrática e à preservação da própria democracia¹¹⁷.

Por outro lado, aponta que o único país presidencialista que possui longevidade histórica e tradição democrática é os Estados Unidos¹¹⁸, já que os outros países que importaram o modelo presidencialista norte-americano sofreram ao longo de suas histórias algum tipo de ruptura democrática ou golpe de Estado.

Segundo Juan Linz, o sistema presidencialista é contraditório, o que denominou de “paradoxo do presidencialismo”, pois as constituições presidencialistas ao mesmo tempo que concedem muitos poderes ao Executivo e criam um Presidente muito forte, também refletem desconfiança em relação ao Presidente e tentam criar diversos mecanismos de controle, como o *impeachment*, a independência do Judiciário, entre outros¹¹⁹.

¹¹⁵ Juan Linz foi um cientista político, sociólogo e professor na Universidade de Columbia e Yale, que aprofundou seus estudos nas questões dos regimes autoritários, democracia e presidencialismo. Muitos de seu pensamento e estudos se tornaram ponto de partida para a origem de outras pesquisas a respeito do tema, de modo que Linz se tornou uma referência nos estudos de análise do presidencialismo e estabilidade democrática.

¹¹⁶ Segundo Juan Linz, países parlamentaristas também podem ser instáveis democraticamente em certas condições, como, por exemplo, em países com conflitos étnicos, como o caso de alguns países africanos (LINZ, Juan José, The Perils of Presidentialism, **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990, p. 52).

¹¹⁷ LINZ, Juan José, The Perils of Presidentialism, **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990, p. 52–53.

¹¹⁸ LINZ, Juan José, The Perils of Presidentialism, **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990, p. 52–53.

¹¹⁹ LINZ, Juan José, The Perils of Presidentialism, **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990, p. 54.

Além do mais, existem várias falhas intrínsecas do próprio sistema presidencialista que são fatores para a instabilidade democrática¹²⁰.

As eleições presidenciais são baseadas no princípio do “*winner-take-all*”¹²¹ ou “o vencedor leva tudo” (eleição de soma zero), causado pela independência de autoridade do Executivo com um mandato autônomo sem nenhuma vinculação ao Legislativo¹²², enquanto o parlamentarismo, por outro lado, tende ao compartilhamento de poder, à formação de coalizações e à representação a vários partidos políticos¹²³.

Para Linz, existe uma falsa impressão de que no presidencialismo o Presidente detém poderes ilimitados para governar, pois representa diretamente o povo (tal como se fosse um “porta voz” do povo) e, portanto, não precisaria dialogar com outros Poderes, partidos e setores da sociedade para governar, o que geraria em regra a polarização ao invés do consenso¹²⁴:

O presidencialismo é inevitavelmente problemático porque funciona de acordo com a regra do “vencedor leva tudo” – um arranjo que tende a tornar a política democrática num jogo de soma zero, com todo o potencial de conflito que tais jogos pressagiam. Embora as eleições parlamentares possam produzir uma maioria absoluta para um único partido, é mais frequente que deem representação a vários partidos. A partilha de poder e a formação de coligações são bastante comuns, e os titulares estão atentos às exigências e aos interesses mesmo dos partidos menores. Estes partidos, por sua vez, mantêm expectativas de partilha do poder e, portanto, de participação no sistema como um todo. Em contraste, a convicção de que possui autoridade independente e um mandato popular é susceptível de imbuir um presidente com um sentido de poder e missão, mesmo que a pluralidade que o elegeu seja escassa. Dadas tais suposições sobre a sua posição e papel, o presidente achará a oposição inevitável às suas políticas muito mais cansativa e desmoralizante do que um primeiro-ministro, que sabe ser apenas o porta-voz de uma coligação governamental temporária, em vez da voz da nação ou da tribuna do povo.¹²⁵

¹²⁰ A instabilidade democrática pode se manifestar de diversas formas, como: ruptura da continuidade de uma democracia; crises políticas e crises do próprio sistema de governo; golpes de Estado; polarização extrema do sistema político; erosão da democracia e do constitucionalismo;

¹²¹ LINZ, Juan José, The Perils of Presidentialism, **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990, p. 52-53.

¹²² LINZ, Juan José, The Perils of Presidentialism, **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990, p. 56.

¹²³ LINZ, Juan José, The Perils of Presidentialism, **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990, p. 56.

¹²⁴ LINZ, Juan José, The Perils of Presidentialism, **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990, p. 56.

¹²⁵ Tradução livre de: “Presidentialism is ineluctably problematic because it operates according to the rule of “winner-take-all” - an arrangement that tends to make democratic politics a zero-sum game, with all the potential for conflict such games portend. Although parliamentary elections can produce an absolute majority for a single party, they more often give representation to a number of parties. Power-sharing and coalition-forming are fairly common, and incumbents are accordingly attentive to the demands and interests of even the smaller parties. These parties in turn retain expectations of sharing

Quando o presidencialismo foi criado, a ideia central por trás do sistema era de que o cargo do Presidente não fosse hereditário, mas sim uma escolha do próprio povo, por meio do voto popular democrático. Contudo, nota-se que a figura do Presidente no presidencialismo não foi pensada como uma figura de estabilidade democrática, isso porque o partido opositor que perde as eleições pode eventualmente não ter nenhuma representação no governo, enquanto o partido vencedor controlará toda a agenda política, sem precisar necessariamente dialogar com os outros partidos políticos.

Segundo Scott Mainwaring e Matthew Shugart em “Juan J. Linz: Presidencialismo e Democracia (Uma Revisão Crítica)”, o princípio do “*winner-take-all*” contribui para que o Presidente crie o sentimento de que não precisa formar coalizões nem ceder à oposição¹²⁶, o que, na verdade, trata-se de uma impressão incorreta da realidade, visto que o Executivo depende do Legislativo para aprovar projetos de seu interesse e para conseguir governar¹²⁷.

No presidencialismo, há também a questão da dupla legitimidade entre os Poderes Legislativo e Executivo¹²⁸ que, em ambos os casos, decorre do voto popular. Ou seja, tanto os membros do Legislativo (deputados e senadores) quanto o Presidente da República são eleitos pelo voto do povo e a partir daqui nasce a legitimidade democrática dos representantes do povo.

Essa dupla legitimidade de ambos os Poderes no sistema presidencialista, entretanto, é tida como outra falha, porque em momentos de crises e tensões políticas entre o Executivo e o Legislativo não existirá nenhum princípio democrático ou

in power and, therefore, of having a stake in the system as a whole. By contrast, the conviction that he possesses independent authority and a popular mandate is likely to imbue a president with a sense of power and mission, even if the plurality that elected him is a slender one. Given such assumptions about his standing and role, he will find the inevitable opposition to his policies far more irksome and demoralizing than would a prime minister, who knows himself to be but the spokesman for a temporary governing coalition rather than the voice of the nation or the tribune of the people.” (LINZ, Juan José, The Perils of Presidentialism, **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990, p. 56)

¹²⁶ MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg, Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica, **Desarrollo económico**, v. 34, n. 135, 1994, p. 657.

¹²⁷ Sobretudo em um sistema político proporcional de lista aberta com grande quantidade numérica de partidos políticos em que é necessário chegar a uma base de consenso com vários agentes políticos para aprovação de um projeto de interesse do governo.

¹²⁸ LINZ, Juan José, The Perils of Presidentialism, **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990, p. 62-64.

constitucional que pondere qual dos dois Poderes prevalecerá sobre o outro, já que ambos possuem a mesma legitimidade popular¹²⁹:

Não é necessário aprofundar todas as complexidades das relações entre o executivo e o legislativo em vários regimes presidencialistas para ver que todos esses sistemas se baseiam na dupla legitimidade democrática: não existe nenhum princípio democrático para resolver disputas entre o executivo e o legislativo sobre qual dos dois realmente representam a vontade do povo. Na prática, especialmente nos países em desenvolvimento onde existem grandes desigualdades regionais na modernização, é provável que a perspectiva política e social da legislatura seja diferente daquela defendida pelo presidente e pelos seus apoiantes. (...) Em tal contexto, um presidente frustrado pela recalcitrância legislativa será tentado a mobilizar o povo contra os supostos oligarcas e interesses especiais, a reivindicar apenas para si a verdadeira legitimidade democrática como tribuna do povo, e a instar os seus apoiantes em manifestações de massa contra a oposição (...).¹³⁰

Além do mais, o sistema presidencialista leva a uma personalização do poder¹³¹ e na prática isso pode acarretar a ascensão de líderes populistas, até mesmo por conta da tendência de o Presidente não representar as minorias, mas tão apenas a maioria, que são aqueles que o elegeram.

Por conta disso, no caso de um Presidente populista que tenha objetivos de concentração de poderes, desmantelamento do Estado Democrático de Direito e erosão da democracia, este poderia vir a se autoafirmar como o único legitimado a representar a vontade popular.

Sendo assim, a questão da dupla legitimidade e o “*winner-take-all*” podem desencadear o cenário de um Presidente, com o apoio de seu eleitorado, que se coloca contra o Legislativo e as instituições democráticas a partir do argumento de que foi eleito pelo voto popular da maioria e que seria o único legitimado a falar em nome do povo.

¹²⁹ LINZ, Juan José, The Perils of Presidentialism, **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990, p. 62-63.

¹³⁰ Tradução livre de: “One need not delve into all the complexities of the relations between the executive and the legislature in various presidential regimes to see that all such systems are based on dual democratic legitimacy: no democratic principle exists to resolve disputes between the executive and the legislature about which of the two actually represents the will of the people. In practice, particularly in those developing countries where there are great regional inequalities in modernization, it is likely that the political and social outlook of the legislature will differ from that held by the president and his supporters. (...) In such a context, a president frustrated by legislative recalcitrance will be tempted to mobilize the people against the putative oligarchs and special interests, to claim for himself alone true democratic legitimacy as the tribune of the people, and to urge on his supporters in mass demonstrations against the opposition. (...)”. (LINZ, Juan José, The Perils of Presidentialism, **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990, p. 63).

¹³¹ LINZ, Juan José, The Perils of Presidentialism, **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990, p. 62-63.

Diferentemente, no parlamentarismo a legitimidade é una, pois a legitimidade popular do governo (do Primeiro-Ministro) advém do Parlamento que, por sua vez, decorre do voto popular. O Primeiro-Ministro é eleito pelo Parlamento e apenas governará com o voto de confiança dos parlamentares, ou seja, o Primeiro-Ministro possui responsabilidade política perante o Parlamento, o que não ocorre no presidencialismo, pois o Presidente possui responsabilidade política apenas em relação ao povo.

Portanto, não haveria a princípio conflitos de dupla legitimidade no sistema parlamentarista¹³², uma vez que a legitimidade provém do Parlamento e, no eventual caso de existirem conflitos e falta de apoio político entre o Parlamento e o Primeiro-Ministro, este pode ser destituído a partir de uma moção de censura. Enquanto isso, no presidencialismo, os conflitos de legitimidade podem levar a crises políticas que, por vezes, transcendem a crises da própria democracia.

Outra falha do sistema presidencialista está relacionada ao mandato fixo do Presidente¹³³, o que torna o sistema muito mais rígido e tendente a crises, especialmente porque não há flexibilidade e o governante ficará no cargo pelo período preestabelecido para o mandato, a menos que renuncie ou sofra um *impeachment*¹³⁴.

Segundo Kathryn Hochstetler em “Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul”, o presidencialismo é um sistema de governo cujas vulnerabilidades são evidentes, sobretudo na América Latina¹³⁵. Em pesquisa realizada, comprovou que de 40% (quarenta por cento) dos presidentes sul-americanos que tiveram seus mandatos políticos contestados pelo

¹³² Mainwaring e Shugart afirmam que o problema da dupla legitimidade não seria exclusivo presidencialismo, mas também está presente no sistema parlamentarista bicameral em que pode existir eventualmente conflitos entre a Câmara legislativa alta e a Câmara legislativa baixa. (MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg, Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica, **Desarrollo económico**, v. 34, n. 135, 1994, p. 662).

¹³³ LINZ, Juan José, The Perils of Presidentialism, **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990, p. 56.

¹³⁴ Enquanto o mandato fixo é visto como uma falha, Linz também apresenta um contraponto: a proibição à reeleição e o mandato fixo no presidencialismo poderiam ser vistos como uma vantagem para o povo poder escolher diretamente seu representante para o cargo de Presidente por um período previsível, ao invés de deixar essa decisão a cargo dos parlamentares, como é no parlamentarismo. Ou seja, representaria uma vantagem a questão da previsibilidade ou estabilidade do cargo do Executivo por um período fixo, em contraposição à fragilidade e troca de cargo de Primeiro-Ministro nos países parlamentaristas (LINZ, Juan José, The Perils of Presidentialism, **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990, p. 56-64).

¹³⁵ HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul. **Lua Nova**, n. 72, p. 09-46, 2007, p. 40.

Legislativo ou pelo povo em protestos ¹³⁶, 23% (vinte e três por cento) foram obrigados a se retirarem do cargo político de forma prematura antes de finalizarem o mandato, o que, para a autora, evidencia que o mandato rígido na prática produz um mandato flexível ante os inúmeros casos de quedas presidenciais na América Latina¹³⁷. Para Hochstetler, essa “flexibilidade institucional” cria uma espécie de um sistema de governo híbrido entre o presidencialismo e o parlamentarismo que aumenta a instabilidade da democracia na região¹³⁸.

Em termos de estabilidade democrática, a rigidez do mandato fixo representa um entrave para a sucessão de um Presidente politicamente fraco, impopular ou inepto ao cargo, sem que incorra uma ruptura democrática¹³⁹, pois, com exceção do *impeachment* ou da renúncia ao cargo, não haveria outras formas de substituir um Presidente¹⁴⁰ por meios constitucionais ou legais.

Observe-se que, no presidencialismo, quando um Presidente é eleito, a dificuldade de retirá-lo do cargo é grande, pois o Presidente somente perderá o seu mandato se cometer alguma das hipóteses de crime de responsabilidade e se for instaurado o *impeachment*, que é um processo demorado, que acarreta crises políticas e socioeconômicas e somente terá prosseguimento, conforme a Constituição brasileira, se o Presidente da Câmara dos Deputados analisar a validade da denúncia e remetê-la à Câmara dos Deputados para que seja autorizada a instauração do processo para posterior julgamento pelo Senado Federal.

Ou seja, mesmo que o Presidente não respeite a Constituição Federal ou não tenha tanto apoio político, este continuará no cargo até o final do seu mandato, pois somente poderá ser destituído se cometer crime de responsabilidade ou se renunciar ao cargo.

¹³⁶ Segundo Kathryn Hochstetler, há conjuntos de fatores compartilhados por todos os Presidentes que tiveram seus mandatos políticos contestados, quais sejam: i) adoção de políticas neoliberais; ii) implicação pessoal do Presidente em escândalos; iii) ausência de apoio no Congresso. (HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul. **Lua Nova**, n. 72, p. 09-46, 2007, p. 38).

¹³⁷ HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul. **Lua Nova**, n. 72, p. 09-46, 2007, p. 40-41.

¹³⁸ HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul. **Lua Nova**, n. 72, p. 09-46, 2007, p. 41.

¹³⁹ MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg, Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica, **Desarrollo económico**, v. 34, n. 135, 1994, p. 662.

¹⁴⁰ LINZ, Juan José, The Perils of Presidentialism, **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990, p. 65

De modo diferente, no parlamentarismo, o Primeiro-Ministro permanecerá no cargo enquanto possuir apoio político dos parlamentares, podendo ser destituído por meio de uma moção de censura, ocasião em que os parlamentares nomearão um novo chefe de governo, sem que isso gere maiores consequências políticas ou socioeconômicas ao país.

Outra falha do sistema presidencialista é o fato de que o cargo do Presidente é bidimensional e ambíguo, pois o Presidente é ao mesmo tempo chefe de Estado e chefe de governo, e na prática ocorre uma mistura de papéis, de modo que não existe uma diferença entre o caráter simbólico do Presidente como representante do Estado e do Presidente como líder partidário que está na defesa de uma agenda política¹⁴¹.

Essa característica torna o sistema presidencialista inflexível, sobretudo pela inexistência de um outro agente como “poder de contenção”¹⁴² para restringir os poderes do Presidente. Nas palavras de Linz:

A ausência nos regimes presidencialistas de um monarca ou de um “presidente da república” que possa atuar simbolicamente como poder moderador priva o sistema de flexibilidade e de um meio de restringir o poder. Uma figura geralmente neutra pode fornecer lastro moral numa crise ou atuar como moderador entre o primeiro-ministro e os seus oponentes – que podem incluir não apenas os seus inimigos parlamentares, mas também líderes militares. Um regime parlamentar tem um presidente ou membro presidente do parlamento que pode exercer alguma influência restritiva sobre os antagonistas parlamentares, incluindo o próprio primeiro-ministro, que é, afinal, um membro da câmara presidida pelo presidente.¹⁴³

Ainda, Juan Linz cita que o sistema presidencialista, sobretudo por conta de todas as falhas referentes ao sistema, não proporciona abertura para a construção de consenso e mudança de coalizações¹⁴⁴ – seja por conta do princípio do “*winner-take-*

¹⁴¹ LINZ, Juan José, The Perils of Presidentialism, **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990, p. 61.

¹⁴² MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg, Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica, **Desarrollo económico**, v. 34, n. 135, 1994, p. 657.

¹⁴³ Tradução livre de: “The absence in presidential regimes of a monarch or a “president of the republic” who can act symbolically as a moderating power deprives the system of flexibility and of a means of restraining power. A generally neutral figure can provide moral ballast in a crisis or act as a moderator between the premier and his opponents—who may include not only his parliamentary foes but military leaders as well. A parliamentary regime has a speaker or presiding member of parliament who can exert some restraining influence over the parliamentary antagonists, including the prime minister himself, who is after all a member of the chamber over which the speaker presides.” (LINZ, Juan José, The Perils of Presidentialism, **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990, p. 62).

¹⁴⁴ LINZ, Juan José, The Perils of Presidentialism, **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990, p. 68.

all', da dupla legitimidade, do mandato fixo e inflexível, etc. Porém, a reconstrução de uma democracia estável apenas será possível a partir de estratégias de consenso¹⁴⁵.

Veja-se que o design constitucional brasileiro construído a partir da Constituição de 1988 apresenta as falhas do sistema de governo presidencialista adotado, bem com as características de hiperpresidencialismo, com desequilíbrio entre os Poderes e uma hegemonia do Poder Executivo em relação aos outros Poderes, o que gera distorções na qualidade e estabilidade democrática do país, muito embora apresente um catálogo de direitos fundamentais individuais e sociais muito avançados, sobretudo em comparação com outras constituições históricas brasileiras.

Em relação às falhas do presidencialismo, a Constituição brasileira detém a lógica do ganhador único ou *"winner-take-all"*, já que as eleições presidenciais se operam mediante o princípio majoritário, mediante maioria absoluta dos votos (art. 77, § 2º, CF), e inexistência de compartilhamento do gabinete com o partido perdedor. Ou seja, não há obrigatoriedade de diálogo e consensos do partido vencedor com os demais partidos.

O problema de dupla legitimidade do Executivo e Legislativo também é verificado no design constitucional. Primeiramente, verifica-se que, conforme artigo 14 da Constituição¹⁴⁶, o povo elege diretamente todos seus representantes via sufrágio universal e voto direto e secreto.

O artigo 77 da Constituição estabelece que para a eleição para o cargo de Presidente da República há a necessidade de maioria absoluta dos votos dos eleitores (art. 77, § 2º, CF¹⁴⁷). E, por outro lado, os artigos 45, *caput* e 46, *caput* da Constituição definem que a Câmara dos Deputados será composta de representantes do povo,

¹⁴⁵ LINZ, Juan José, The Perils of Presidentialism, Journal of Democracy, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990, p. 68.

¹⁴⁶ “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

¹⁴⁷ “Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente. § 1º A eleição do Presidente da República importará a do Vice-Presidente com ele registrado. § 2º Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

eleitos pelo sistema proporcional em cada Estado, e o Senado Federal de representantes dos Estados, pelo sistema majoritário¹⁴⁸.

Em outras palavras, o povo elege diretamente tanto o Executivo quanto o Legislativo – o Presidente, o Vice-Presidente e os parlamentares –, de modo que ambos são igualmente legitimados e representam igualmente o povo, o que contribui para tensões entre os Poderes, uma vez que inexiste princípio constitucional que estabeleça qual dos dois Poderes seria mais ou menos legitimado que o outro.

A eleição do Presidente se dá por maioria absolutos dos votos dos eleitores, excluindo-se os votos brancos e nulos (art. 77, § 2º, CF¹⁴⁹) e caso nenhum candidato obtenha a maioria absoluta dos votos é realizada nova eleição com os dois candidatos mais votos, considerando-se eleito para o cargo quem obtiver a maioria dos votos (art. 77, § 3º, CF¹⁵⁰).

Uma vez eleito, o mandato do Presidente, conforme a Constituição, é de prazo fixo de quatro anos (art. 82, CF¹⁵¹), havendo a possibilidade de apenas uma única reeleição para um único período subsequente (art. 14, § 5º, CF, incluído pela Emenda Constitucional nº 16/97¹⁵²), o que totaliza o máximo de 8 anos consecutivos de

¹⁴⁸ “Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

¹⁴⁹ “§ 2º Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

¹⁵⁰ “§ 3º Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

¹⁵¹ “Art. 82. O mandato do Presidente da República é de 4 (quatro) anos e terá início em 5 de janeiro do ano seguinte ao de sua eleição”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

¹⁵² “§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

mandato para um mesmo Presidente, o que aumenta preponderantemente a influência do Presidente sobre o Legislativo e o Judiciário.

Para Mark Tushnet, a retirada de um mandato presidencial para permitir a reeleição, tal como tem acontecido em muitos países latino-americanos, pode levar o sistema a ultrapassar a linha que separa o constitucionalismo liberal do autoritarismo, uma vez que a reeleição induz mais concentração de poderes ao Executivo¹⁵³.

Por fim, a Constituição estabelece que o Presidente da República exerce e acumula tanto as funções de chefia de governo (conforme art. 84, I, II, IV, VI, XIV, XVII, XVIII e XXV, CF) quanto as funções de chefia de Estado (conforme art. 84, VII, VIII, XIX, XXII e XX, CF).

3.2 HIPERPRESIDENCIALISMO

Na América Latina, após os longos processos de independência na região, a maior parte dos países adotou o sistema presidencialista com base e inspiração no modelo originário norte-americano. No Brasil, especificamente a partir da transição do período do Império para a República no século XIX, houve a adoção do sistema de governo presidencialista com a Constituição de 1891.

Segundo Flávia Loss de Araújo, o modelo presidencialista se apresentava como melhor opção de sistema de governo naquele momento histórico de independência das colônias de suas metrópoles, tendo em vista a necessidade de centralização do poder em uma única pessoa para manter a unidade nacional contra as revoltas populares que ocorriam na região, enquanto o parlamentarismo representava a monarquia, que era o modelo do qual se pretendia distanciar. Nas palavras de Araújo:

(...) O presidencialismo centralizava o poder em um único representante, característica que parecia indispensável para manter os novos países unidos e livres de revoltas populares. A estabilidade de pós-independência era a maior preocupação dos independentistas em razão da convulsão social que assolou os novos Estados-nação e o risco de fragmentação territorial. A opção parlamentarista europeia diferia do sistema que conhecemos hoje e, à época, ainda guardava muitas similaridades com a monarquia, da qual a maior parte dos independentistas sul-americanos buscavam se afastar. Ainda que com intenções louváveis de integridade territorial e pacificação social, o presidencialismo sul-americano surge com forte caráter autoritário e apoiado por uma elite militar forjada nas guerras de independências, fatores

¹⁵³ TUSHNET, Mark. Varieties of populism. **German Law Journal**, v. 20, n. 3, p. 382-389, 2019.

que, somados às sociedades hierarquizadas e racialmente divididas, podem ser considerados agravantes na tendência despótica dos sistemas de governos do subcontinente.¹⁵⁴

Em que pese a inspiração no modelo norte-americano, a importação do modelo originário para outros países trouxe consigo a adição e concentração excessiva de poderes ao chefe do Executivo, ou seja, ao Presidente, cujo resultado desse processo foi a criação de um design constitucional totalmente desproporcional e de sobreposição do Poder Executivo em relação aos demais Poderes, tendendo muito mais ao Executivo¹⁵⁵, o que é denominado de “hiperpresidencialismo”.

Roberto Gargarella considera a origem do hiperpresidencialismo ligada a fatores históricos e políticos ocorridos na América Latina nos momentos que precederam à independência das colônias latino-americanas e à formação do constitucionalismo na região. A partir de meados do século XIX, liberais e conservadores se uniram para realizar um pacto constitucional, pois se opunham às ideais e aos pensamentos dos republicanos, que consistia em deixar a tomada de decisões políticas nas mãos do povo.

Primeiramente, quanto à forma de organização do poder, liberais e conservadores pretendiam se distanciar dos ideais republicanos, pois acreditavam que a soberania da razão deveria prevalecer sobre a soberania do povo, deixando-se de lado a vontade geral, já que concordavam que o aumento no número de pessoas numa assembleia reduziria a qualidade das decisões tomadas e que haveria uma correlação inversa entre proximidade de eleitos e eleitores (ou representantes e representados) e a imparcialidade das decisões tomadas¹⁵⁶. Sendo assim, a visão liberal-conservadora retirava o povo da tomada de decisões políticas.

Em relação aos direitos, liberais e conservadores convergiam uma visão restrita em relação aos direitos constitucionais e focavam nos direitos civis ao invés dos direitos que atualmente são denominados de sociais, econômicos ou culturais e, além disso, defendiam constituições muito mais austeras, rígidas em relação aos direitos básicos – ao passo que as constituições defendidas pelos republicanos eram

¹⁵⁴ ARAUJO, Flávia Loss de. Hiperpresidencialismo e seus impactos na integração regional sul-americana. In: Gerson Damiani; José Fernández-Albertos. (Org.). **Governança e Democracia Representativa**. 1. ed. São Paulo: EDUSP, v. 1, 2017, p. 478.

¹⁵⁵ GARGARELLA, Roberto. 200 anos de constitucionalismo latino-americano. In: VIEIRA, Oscar Vilhena. GLEZER, Rubens (orgs.). **Transformação constitucional e democracia na América Latina**. São Paulo: FGV Direito SP, 2017, p. 13-119.

¹⁵⁶ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz editores, 2015, p. 60-61.

vistas como catálogos de direitos sem conteúdo e propensos à instabilidade política¹⁵⁷.

Em suma, o pacto constitucional entre liberais e conservadores que influenciou o constitucionalismo na América Latina se resumia à fórmula “*libertades políticas restringidas y libertades civiles (económicas) amplias*” (“liberdades políticas restringidas e liberdades civis (econômicas) amplas”)¹⁵⁸.

Segundo Gargarella, os resultados dessa fusão liberal-conservadora nas constituições latino-americanas foram exitosos de um modo geral em termos estabilidade se comparado com as constituições que precederam a esse período, e passaram a apresentar as seguintes características: i) tolerância à liberdade religiosa, sem afirmar a laicidade do Estado¹⁵⁹; ii) definição de um sistema de freios e contrapesos totalmente desequilibrado em favor do Presidente: as constituições copiaram o sistema de freios e contrapesos norte-americanos com mudanças significativas no modelo, concedendo ao Presidente faculdades e poderes expandidos comparados com os demais Poderes¹⁶⁰; iii) estabelecimento de uma organização centro-federal: as constituições liberais-conservadores não estabeleceram uma organização centralizada ou federalista pura e, ao invés disso, adotaram uma forma mista e ambígua de organização¹⁶¹; iv) rejeição de incorporação de compromissos sociais em favor das minorias ou de compromissos políticos que favoreceriam a participação popular na esfera pública: o compromisso liberal-conservador suprimiu as reivindicações dos radicais ou republicanos de favorecer a participação popular na política¹⁶².

O hiperpresidencialismo coloca vários valores democráticos em risco, pois leva à personalização do poder e aumenta as expectativas em relação ao Presidente, que se torna a figura responsável para lidar com todos os problemas da sociedade, e implica a ideia de democracia como governo de apenas “um”, e deixa o papel de

¹⁵⁷ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz editores, 2015, p. 61-65.

¹⁵⁸ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz editores, 2015, p. 350.

¹⁵⁹ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz editores, 2015, p. 69-70.

¹⁶⁰ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz editores, 2015, p. 70.

¹⁶¹ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz editores, 2015, p. 70.

¹⁶² GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz editores, 2015, p. 71.

participação do povo – seja na política, na formulação de políticas públicas, discussão de direitos e obrigações, etc. – em segundo plano¹⁶³.

Ainda, a exacerbação de expectativas em uma única pessoa não seria um ponto benéfico do ponto de vista da eficiência, já que o sistema de mandato fixo, a legitimidade dual entre Executivo e Legislativo e a indivisibilidade da função executiva contribuem com a falta de válvulas de escape no sistema e o desincentivo à cooperação¹⁶⁴.

No mesmo sentido, o hiperpresidencialismo pode levar a modelos autoritários de governança, já que a criação de um sistema forte que não dialoga com outras partes da Constituição, concentra excessivamente poderes no Executivo e não há um controle efetivo por parte dos outros Poderes não compactua com o ideal democrático. Dentre vários exemplos de países latino-americanos, Roberto Gargarella cita a transição do Império para a República no Brasil, em que a Constituição de 1889 conjugou as iniciativas liberais e conservadoras que, por um lado, caracterizou-se pela expansão de direitos, pela separação entre Estado e Igreja, pela relativa abertura ao federalismo, etc., e por outro lado incorporou a intervenção federal, o estado de sítio e a organização de um sistema de governo fortemente presidencialista, o que favoreceu a afirmação do Poder Executivo¹⁶⁵.

Devido à agregação dos ideais liberais e conservadores no constitucionalismo, as constituições latino-americanas passaram a adotar certas particularidades, dentre elas um sistema de *checks and balances* desequilibrado em favor do Presidente que possui poderes mais amplos em relação ao Legislativo e Judiciário¹⁶⁶.

Ao mesmo passo, o passado ditatorial autoritário e centrado na figura de um ditador em muitos países latino-americanos fez com que tal modelo hiperpresidencialista também se replicasse nas constituições no período de redemocratização durante as décadas de 70 e 80 dos anos 90. A opção pelo

¹⁶³ MACEDO, José Arthur Castillo de. (Hiper)presidencialismo brasileiro: esse outro esquecido. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Direito Constitucional Brasileiro**: Organização do Estado e dos Poderes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 2, p. 496-518.

¹⁶⁴ MACEDO, José Arthur Castillo de. (Hiper)presidencialismo brasileiro: esse outro esquecido. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Direito Constitucional Brasileiro**: Organização do Estado e dos Poderes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 2, p. 496-518.

¹⁶⁵ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz editores, 2015, p. 79.

¹⁶⁶ GARGARELLA, Roberto. 200 anos de constitucionalismo latino-americano. In: VIEIRA, Oscar Vilhena. GLEZER, Rubens (orgs.). **Transformação constitucional e democracia na América Latina**. São Paulo: FGV Direito SP, 2017, p. 13-119.

presidencialismo também nesse período se deu pela necessidade de um líder forte que pudesse manter a união do povo e estabelecer a democracia nos países recém-saídos da ditadura¹⁶⁷.

A “sala de máquinas”, que seria “(...) a área da constituição na qual se define como será o processo de tomada de decisões democráticas (...)”, das constituições latino-americanas permaneceu intocada ao longo dos anos, refletindo o mesmo modelo de governança autoritário que se perpetua desde o século XVIII¹⁶⁸. Ou seja, a organização de poderes permaneceu praticamente inalterada e totalmente centralizada, convivendo ao mesmo tempo a antiga estrutura de organização de poderes (centralizada e defasada) concomitantemente com uma nova parte da constituição com a inserção de direitos sociais. Carlos Santiago Nino cita o exemplo do Brasil como um dos países que adotou a parte de direitos fundamentais avançados, de tradição europeia, mas manteve o sistema (hiper)presidencialista, de origem norte-americana:

Outro exemplo da difícil combinação das duas tradições da democracia liberal é dado por textos constitucionais como o recentemente promulgado pelo Brasil, com sua adoção expansiva de direitos, que reflete a tradição europeia do constitucionalismo social, ao mesmo tempo que conserva o sistema norte-americano de controle de constitucionalidade para fazer valer tais direitos em paralelo aos direitos individuais clássicos (com o que se transfere um enorme conjunto de faculdade ao Poder Judiciário)¹⁶⁹.

Roberto Gargarella também observa contradição nas constituições latino-americanas, pois avançaram muito em relação à previsão de um catálogo de direitos fundamentais avançados e superdetalhados (a parte dogmática da constituição) e muitos destes direitos inclusive se tornaram cláusulas pétreas, mas, por outro lado, as mesmas constituições mantêm a mesma estrutura antiga de organização de Poderes (a parte orgânica da constituição), que é caracterizada pela verticalização e concentração do poder, atribuindo inúmeros poderes constitucionais ao Executivo, o

¹⁶⁷ ARAUJO, Flávia Loss de. Hiperpresidencialismo e seus impactos na integração regional sul-americana. In: Gerson Damiani; José Fernández-Albertos. (Org.). **Governança e Democracia Representativa**. 1. ed. São Paulo: EDUSP, v. 1, 2017, p. 479.

¹⁶⁸ GARGARELLA, Roberto. 200 anos de constitucionalismo latino-americano. In: VIEIRA, Oscar Vilhena. GLEZER, Rubens (orgs.). **Transformação constitucional e democracia na América Latina**. São Paulo: FGV Direito SP, 2017, p. 13-119.

¹⁶⁹ NINO, Carlos Santiago. **Fundamentos de derecho constitucional**. Buenos Aires: Astrea, 1992, p. 6-7.

que, conseqüentemente, gera um conflito interno dentro do constitucionalismo¹⁷⁰. Roberto Gargarella, Thiago Pádua e Jefferson Guedes, afirmam que essa contradição cria um tensionamento entre essas duas partes distintas da constituição (dogmática e orgânica):

Assim organizadas, as novas Constituições tendem a apresentar um desenho contraditório: elas parecem social e democraticamente comprometidas nas suas seções de direitos, enquanto ao mesmo tempo elas parecem rejeitar esses mesmos ideais sócio-democráticos por meio de sua tradicional organização política vertical. Não surpreendentemente, e em consequência, a velha organização política hiper-presidencialista tende a bloquear todas as iniciativas direcionadas a colocar em movimento as iniciativas de empoderamento popular incluídas nas novas Constituições. (...) ¹⁷¹.

Roberto Gargarella cita o exemplo do constitucionalismo brasileiro para ilustrar a questão do paradoxo entre as diferentes partes da Constituição brasileira: a Constituição Federal de 1988 foi uma resposta ao período ditatorial vivenciado anteriormente (de 1964 a 1985) promovido pelos militares. A Constituição de 1967, vigente à época da ditadura, concentrou fortemente o poder em detrimento da administração federal e impôs grandes limites aos direitos da população¹⁷². Com a promulgação da Constituição de 1988, houve a expansão de vários direitos e garantias sociais que foram suprimidos durante a ditadura: a Constituição assegurou direitos políticos, ferramentas de participação popular (referendo e plebiscito), restabeleceu o pacto federalista, protegeu direitos de minorias, etc., mas ao mesmo tempo manteve a mesma organização de poderes do período anterior, com um sistema presidencialista poderoso em compasso com as reformas da época ditatorial que fortaleceram o Poder Executivo¹⁷³.

Em suma, essa coexistência entre a organização do poder e a nova expansão de direitos fundamentais cria grandes contradições e tensões internas dentro do constitucionalismo. Segundo Carlos Santiago Nino, existe um grande impacto da incorporação de direitos sociais na organização de poderes. Logo, a inserção ou

¹⁷⁰ GARGARELLA, Roberto. 200 anos de constitucionalismo latino-americano. In: VIEIRA, Oscar Vilhena. GLEZER, Rubens (orgs.). **Transformação constitucional e democracia na América Latina**. São Paulo: FGV Direito SP, 2017, p. 13-119.

¹⁷¹ GARGARELLA, Roberto; GUEDES, Jefferson; PÁDUA, Thiago. Constitucionalismo Latino-Americano: Direitos Sociais e a “Sala de Máquinas” da Constituição. **Universitas JUS**, Brasília, v. 27, n. 2, p. 33-41, 2016, p. 39.

¹⁷² GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz editores, 2015, p. 271-272.

¹⁷³ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz editores, 2015, p. 271-272.

importação de um catálogo de direitos fundamentais avançados por meio de reformas constitucionais, sem modificar a estrutura centralizada de poder, cria um paradoxo, pois o controle e efetividade desses direitos são transferidos e atribuídos ao Judiciário, que é o ramo do Poder mais distante do povo ou do controle popular¹⁷⁴. Além disso, não somente a inserção dos direitos fundamentais na constituição, como também os transplantes constitucionais, reafirmam esse mesmo problema do paradoxo, ao passo que existe uma “influência cruzada” entre as diferentes partes da constituição (dogmática e orgânica) que necessitam dialogar entre si para que a constituição seja coerente e, por conseguinte, estável¹⁷⁵.

É necessário pensar as partes de uma constituição não dissociadas entre si, mas sim em conjunto, tal como se fossem “engrenagens” de uma grande “sala de máquinas”, pois todas as partes de um texto constitucional estão entrelaçadas e dialogam entre si, visando à unidade e à máxima efetividade do texto constitucional.

Gargarella levanta algumas reflexões acerca das causas dessa tensão entre verticalização do Poder Executivo e expansão de direitos fundamentais nas constituições latino-americanas. A primeira hipótese seria a de que os constituintes acreditavam que as constituições seriam compostas de seções autônomas e independentes com lógica e regras próprias¹⁷⁶. Contudo, essa percepção do constitucionalismo é demasiadamente simplista, isso porque os direitos fundamentais (individuais, sociais, etc.) também funcionam como limitações ao poder estatal¹⁷⁷, ou seja, a inclusão de mais direitos fundamentais nas constituições implica ou afeta diretamente a parte orgânica relativa à organização do poder.

Outra hipótese é a de que o fortalecimento do presidencialismo com a expansão de direitos serviria de compensação do desequilíbrio no sistema de poderes¹⁷⁸, ou seja, a inclusão de mais direitos, além de outras formas de controle, como o controle da população por meio de estabelecimento de mandato revocatório, a independência judicial, o aumento dos poderes do Congresso sobre a formação do

¹⁷⁴ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz editores, 2015, p. 292.

¹⁷⁵ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz editores, 2015, p. 292.

¹⁷⁶ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz editores, 2015, p. 286.

¹⁷⁷ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz editores, 2015, p. 286.

¹⁷⁸ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz editores, 2015, p. 287.

gabinete presidencial¹⁷⁹, entre outros, seriam formas encontradas para compensar os poderes atribuídos ao Presidente.

Entre outras palavras, ao invés de uma reorganização da sala de máquinas para limitação dos poderes do Presidente, o que se observa são reformas para que os outros Poderes controlem mais o Executivo a fim de amenizar ou compensar o quadro de concentração de poderes do Executivo.

Em suma, por mais que o Executivo forte seja visto como uma forma de compensação à expansão de direitos na carta constitucional, existe uma dificuldade em relação a essa compensação quanto se trata do sistema hiperpresidencialista, já que o próprio hiperpresidencialismo pode funcionar em uma via de mão-dupla, tanto para garantir a realização e efetivação dos direitos quanto para violar os mesmos direitos.

A última hipótese levantada por Gargarella é que o sistema de poder concentrado seria uma condição necessária para garantir a expansão dos direitos previstos na Carta Constitucional. No entanto, argumenta-se que a história latino-americana demonstra o contrário, pois foram as formas mais moderadas de presidencialismo, com regimes mais liberais, que acompanharam a proteção dos novos direitos¹⁸⁰, afinal quando se tem um Executivo com muitos poderes e que está acima do Legislativo e Judiciário há uma verdadeira ameaça à democracia.

Na América Latina o hiperpresidencialismo surge num contexto de desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social e, na mesma medida que o modelo hiperpresidencialista pode reafirmar os direitos fundamentais, pode também não assegurá-los e suprimi-los:

Finalmente, poderíamos mencionar que a postura em questão (aquela que conecta hiperpresidencialismo e proteção de direitos) esconde o fato de que na América Latina o hiperpresidencialismo não só veio junto com a constitucionalização dos direitos sociais, mas também com o desmantelamento do Estado de Bem-Estar e o enfraquecimento dos direitos sociais. Podemos pensar, nesse sentido, nos casos de Menem na Argentina, de Fujimori no Peru, ou de Collor de Melo no Brasil, entre muitos outros. Por tudo o que foi dito, tal como o entendemos, o hiperpresidencialismo é consistente com a criação e o reforço de novos direitos, mas também, e ao mesmo tempo, é consistente com a não aplicação e o enfraquecimento dos mesmos. Além disso, argumentamos que o hiperpresidencialismo tende a funcionar contra os direitos, especialmente quando o fortalecimento de certos

¹⁷⁹ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz editores, 2015, p. 288.

¹⁸⁰ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz editores, 2015, p. 290-292.

direitos contribui para o empoderamento de setores sociais que podem desafiar a autoridade dos poderes estabelecidos.¹⁸¹

Para Gargarella, um Poder Executivo com grandes poderes e com menores chances de ser controlado por meio do sistema de freios e contrapesos se torna uma ameaça aos direitos fundamentais, tal como se a velha estrutura de organização do poder impedisse o fortalecimento dos novos direitos, da cidadania e dos outros ramos do Poder¹⁸².

Por fim, por mais que as constituições latino-americanas congreguem direitos individuais e sociais superavançados e detalhados, por outro lado mantêm o mesmo sistema de separação de poderes e o modelo hiperpresidencialista, de modo que permanece a estrutura de organização de poderes inalterada e marcada em certa medida por um viés autoritário e, conseqüentemente, em contradição com a proteção de direitos fundamentais¹⁸³.

O poder concentrado em uma única pessoa diverge dos ideais e da qualidade de uma democracia e de um Estado Democrático de Direito, pois o

¹⁸¹ Tradução livre de: “Finalmente, podríamos mencionar que la postura en cuestión (la que conecta hiperpresidencialismo y protección de derechos) esconde el hecho de que en América Latina el hiperpresidencialismo no solo vino junto con la constitucionalización de los derechos sociales, sino también con el desmantelamiento del Estado de bienestar y el debilitamiento de los derechos sociales. Podemos pensar, en este sentido, en los casos de Menem en la Argentina, Fujimori en Perú, o Collor de Melo en Brasil, entre tantos otros. Por todo lo dicho es que, según lo entendemos, el hiperpresidencialismo es consistente con la creación y reforzamiento de nuevos derechos, pero también, y al mismo tiempo, es consistente con la no aplicación y el socavamiento de los mismos. Aún más, sostuvimos que el hiperpresidencialismo tiende a trabajar en contra de los derechos, especialmente cuando el fortalecimiento de ciertos derechos contribuye al empoderamiento de sectores sociales que pueden desafiar la autoridad de los poderes establecidos.” (GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz editores, 2015, p. 292-293).

¹⁸² GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz editores, 2015, p. 292.

¹⁸³ Em que pese Roberto Gargarella apresentar uma crítica ao sistema (hiper)presidencialista, ele deixa claro em sua obra que isso não significa uma defesa do sistema parlamentarista. Nas palavras do autor: “(...) a crítica ao presidencialismo que aqui se formula não implica uma defesa do sistema parlamentarista, pois esta foi a única alternativa existente ao presidencialismo. O parlamentarismo não aparece como uma opção viável à luz dos princípios que defendemos aqui (menos ainda à luz da situação atual dos Congressos latino-americanos). À primeira vista, nossa crítica tampouco representa uma maneira de apoiar o novo papel adquirido pelo Poder Judicial nas últimas décadas, como órgão decisor fundamental nas novas democracias (menos ainda, a luz do elitismo que segue distinguindo os Poderes Judiciais latino-americanos)”. Tradução livre de: “(...) la crítica al presidencialismo que aquí se formula no implica una defensa del sistema parlamentarista, como si esta fuera la única alternativa existente al presidencialismo. El parlamentarismo no aparece como una opción viable a la luz de los principios que hemos defendido aquí (menos aún, a la luz de la situación actual de los Congresos latinoamericanos). A la vez, nuestra crítica tampoco representa una manera de apoyar el nuevo rol adquirido por el Poder Judicial en las últimas décadas, como órgano decisor fundamental en las nuevas democracias (menos aún, a la luz del elitismo que sigue distinguendo a los Poderes Judiciales latino-americanos).” (GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz editores, 2015, p. 297).

hiperpresidencialismo facilita o interesse de poucos, aumenta os riscos de cometer erros e abre espaço para abusos e violações a direitos humanos¹⁸⁴.

O que é proposto, tanto por Roberto Gargarella quanto por Carlos Nino Santiago, é a defesa de um autogoverno coletivo e da autonomia popular, por meio da democratização do poder e por um constitucionalismo igualitário¹⁸⁵, sobretudo numa das regiões do mundo mais desiguais em termos econômicos, políticos e sociais (América Latina)¹⁸⁶, com a proposta de retirar a concentração de poderes de poucos, adotar o diálogo coletivo, incluir o diálogo entre Poderes e fortalecer ainda mais os órgãos deliberativos, já que as cláusulas de direitos fundamentais se encontram

¹⁸⁴ “(...) Na verdade (e aqui só podemos começar este argumento), parece haver boas razões para pensar que o poder concentrado numa pessoa i) facilita o trabalho dos grupos de interesse mais poderosos, que acham muito mais fácil pressionar uma única pessoa do que muitas (um problema que, aliás, tende a ser muito mais grave em sociedades desiguais), ii) aumenta o risco de cometer erros (devido à falta de controles que ajudem aqueles que decidem a “pensar duas vezes” nas suas decisões) e iii) abre caminho à prática de graves abusos no domínio dos direitos humanos (isto é assim, mais uma vez, devido à ausência de mecanismos de “paragem” e “alerta” relativamente aos interesses e direitos incondicionais dos grupos minoritários). (...)”. Tradução livre de: “(...) En efecto (y aquí solo podremos dar comienzo a esta argumentación), parece haber buenas razones para pensar que el poder concentrado en una persona i) facilita el trabajo de los grupos de interés más poderosos, que encuentran mucho más simple pressionar a una sola persona que a muchas (un problema que, por lo demás, tiende a ser mucho más grave en sociedades desiguales), ii) incrementa los riesgos de cometer errores (en razón de la falta de controles que ayuden a que quien decide “piense dos veces” sus decisiones) y iii) allana el camino para la comisión de abusos graves en materia de derechos humanos (ello así, otra vez, en razón de la ausencia de mecanismos de “freno” y “alerta” sobre los intereses y derechos incondicionales de los grupos minoritarios). (...)” (GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz editores, 2015, p. 296-297).

¹⁸⁵ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz editores, 2015, p. 362-363.

¹⁸⁶ Segundo Gargarella, “O caminho da democracia política, tal como o caminho da justiça social, tem um dos seus principais marcos na Constituição, mas claramente não é o único. Acima de tudo, o constitucionalismo não pode funcionar como se a sua existência fosse estranha à base material sobre a qual se apoia. Um constitucionalismo igualitário, portanto, deve ajudar a desafiar, em vez de continuar a reforçar, os tipos de injustiças (económicas, sociais, políticas) que ajudou a forjar. Nesse sentido, é claro que religar a Constituição ao igualitarismo exige também que esta seja encorajada a entrar na “casa das máquinas”, para perturbar radicalmente um sistema representativo hoje preparado para separar súditos e líderes, autonomizando estes últimos, em vez dos primeiros. Diante disso, deve-se promover um modelo de organização institucional diferente, que vise vincular os cidadãos aos seus dirigentes e permitir a comunicação entre eles de forma mais fluida”. Tradução livre de: “El camino de la democracia política, como el camino de la justicia social, tienen en la Constitución a uno de sus mojones principales, pero claramente no al único. Ante todo, el constitucionalismo no puede desempeñarse como si su existencia fuera ajena a la base material sobre la que está sostenido. Un constitucionalismo igualitario, por tanto, debe ayudar a desafiar, en lugar de seguir reforzando, el tipo de injusticias (económicas, sociales, políticas) que ayudó a forjar. En este sentido, resulta claro que el reconectar a la Constitución con el igualitarismo requiere, también, que el mismo se anime a ingresar a la “sala de máquinas” de la misma, para trastocar de modo radical un sistema representativo hoy preparado para separar entre súbditos y mandatarios, autonomizando a los últimos, en lugar de a los primeros. Frente a ello, debería promoverse un modelo de organización institucional diferente, orientada a vincular a los ciudadanos con sus mandatarios y permitir la comunicación entre ellos de manera más fluida.”. (GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz editores, 2015, p. 364).

ameaçadas dentro das próprias constituições devido a um poder político fortemente concentrado¹⁸⁷.

3.3 CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO, POPULISMO E PRESIDENCIALISMO

O termo “constitucionalismo abusivo”, alcunhado por David Landau, é definido como “a utilização de mecanismos constitucionais no intuito de fazer um estado significativamente menos democrático (...)”¹⁸⁸. Em outras palavras, trata-se da utilização de ferramentas constitucionais com a finalidade de deteriorar as próprias bases do constitucionalismo liberal e democrático, de forma que o principal agente do constitucionalismo abusivo em muitos países tem sido, especialmente, chefes do Poder Executivo¹⁸⁹.

O termo “legalismo autocrático” também é utilizado por Kim Lane Scheppele para descrever o mesmo fenômeno, que consiste no uso do mandato eleitoral, bem como de mudanças constitucionais e legais, com o propósito de avançar uma agenda completamente iliberal¹⁹⁰ e suavizar as restrições constitucionais por meio de normas legais, o que seria o primeiro sinal do legalismo autocrático.

Após os anos 60 e 70, a democracia foi vista como o ápice do desenvolvimento dentro da teoria constitucional e foi marcada pelo compromisso com o secularismo, tolerância liberal e organizações políticas rivais, tudo isso a partir de proteções constitucionais das liberdades civis¹⁹¹. Contudo, a euforia democrática se esvaneceu e a democracia foi colocada em risco nos últimos anos pelos governos autoritários.

¹⁸⁷ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz editores, 2015, p. 362-363.

¹⁸⁸ Tradução livre de: “Abusive constitutionalism involves the use of the mechanisms of constitutional change — constitutional amendment and constitutional replacement — to undermine democracy”. (LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. **UC Davis Law Review**, v. 47, n. 1, p. 189–260, 2013, p. 191).

¹⁸⁹ Em sentido contrário, Jorge González Jácome entende o constitucionalismo abusivo como uma leitura pejorativa do constitucionalismo quando lido a partir das lentes do liberalismo democrático, tal como se existisse uma necessidade dos países periféricos alcançarem o modelo (liberal-democrático do constitucionalismo) dos países de Primeiro Mundo (JÁCOME, Jorge González. **El Autoritarismo Latinoamericano en la Era Democrática. Precedentes**, vol 6, Janeiro-Junho, p. 9-31, Cali: Colômbia, 2015, p. 18). Em que pese as diferentes formas de leituras do mesmo fenômeno, neste trabalho será abordada a perspectiva do constitucionalismo a partir da visão de David Landau.

¹⁹⁰ SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic Legalism. **The University of Chicago Law Review**, v. 85, n. 2, p. 545–583, 2018, p. 548.

¹⁹¹ ISSACHAROFF, Samuel. Democracy’s Deficits. **The University of Chicago Law Review**, vol. 85, no. 2, p. 485–520, 2018, p. 487.

Verifica-se atualmente, no entanto, que o autoritarismo (regimes autoritários, regimes híbridos, etc.) pode emergir por outras vias, inclusive por meio da democracia constitucional, apenas lançando mão dos próprios meios constitucionais para tal finalidade. Para Oscar Vilhena Vieira, apesar de ser paradoxal, é plenamente possível que o próprio regime democrático, baseado em eleições livres em que todos os cidadãos possuem o direito de voto, possa, ao mesmo tempo, eleger candidatos antidemocráticos. Segundo Vieira:

(...) Paradoxalmente, as próprias urnas podem levar ao poder lideranças e facções políticas expressamente refratárias aos elementos que habilitam o jogo democrático, como os direitos fundamentais, princípios básicos do Estado de direito, assim como o sistema de separação de poderes. Mais do que em qualquer outro momento de nossa história recente, a integridade da democracia estará associada a um robusto funcionamento do sistema de freios e contrapesos e da disposição das diversas lideranças políticas e institucionais de agir em defesa das regras do jogo democrático.¹⁹²

Em outras palavras, é plenamente possível que o constitucionalismo democrático seja destruído por meio de seus próprios mecanismos internos, por líderes autoritários ou populistas, se não existir uma resposta contundente a esse fenômeno.

Segundo Landau, os golpes militares não têm sido mais utilizados após o auge desses regimes nos anos 60, sobretudo por conta de mudanças no cenário internacional acerca do reconhecimento e da importância da democracia¹⁹³, após as experiências de regimes totalitários na Europa no pós-Segunda Guerra Mundial e na América Latina na década de 60. Por conta disso, os regimes explicitamente autoritários que surgem por meio de rupturas institucionais ou golpes de Estado têm caído significativamente desde então¹⁹⁴.

Segundo Estefânia Maria Queiroz Barboza e Ilton Noberto Robl Filho, existem dois modelos de constitucionalismo abusivo: o constitucionalismo estrutural, que consiste no uso de emendas constitucionais ou criação de novas constituições com a finalidade de destruir as bases da democracia constitucional, e o constitucionalismo

¹⁹² VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: Da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 67-68.

¹⁹³ LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. **UC Davis Law Review**, v. 47, n. 1, p. 189–260, 2013, p. 198.

¹⁹⁴ LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. **UC Davis Law Review**, v. 47, n. 1, p. 189–260, 2013, p. 197.

episódico, que se refere ao uso de ferramentas constitucionais em desfavor da democracia constitucional¹⁹⁵.

Landau cita os exemplos da Colômbia, Venezuela e Hungria que passaram pelo processo de constitucionalismo abusivo estrutural, seja por emendas à constituição ou por substituição de constituição¹⁹⁶. Já no caso do Brasil, Barboza e Robl Filho afirmam que o país não se enquadra no modelo de constitucionalismo abusivo estrutural, embora existam vários casos do constitucionalismo abusivo episódico¹⁹⁷.

Tanto em relação ao constitucionalismo abusivo estrutural quanto ao episódico, os líderes autoritários usam o design constitucional e suas ferramentas democráticas contra o constitucionalismo democrático na intenção de sobreposição ou controle de instituições, aniquilamento e violação de direitos fundamentais e concentração de poderes.

Yaniv Roznai e Tamar Hostovsky Brandes definem o constitucionalismo abusivo como uma “crise constitucional” e, segundo os autores, líderes populistas utilizam mecanismos constitucionais com o objetivo de erodir a ordem democrática por meio de mudanças constitucionais graduais, incrementais e sutis, embora aparente e formalmente não haja violações sérias a valores democráticos¹⁹⁸. Por essa razão que aos olhos da comunidade internacional muitas vezes o constitucionalismo abusivo e a discreta ascensão de governos autoritários e menos democráticos passam despercebidos.

Nota-se que é a partir de uma crise da democracia constitucional (crise de representação, desconfiança da própria democracia, etc.) que surge o populismo¹⁹⁹

¹⁹⁵ BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, ano 12, n. 39, p. 79-97, jul./dez. 2018, p. 79-80.

¹⁹⁶ LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. **UC Davis Law Review**, v. 47, n. 1, p. 189–260, 2013, p. 200-211.

¹⁹⁷ BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, ano 12, n. 39, p. 79-97, jul./dez. 2018, p. 94-95.

¹⁹⁸ BRANDES, Tamar Hostovsky; ROSNAI, Yaniv. **Democratic Erosion, Populist Constitutionalism and the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine**. *Law & Ethics of Human Rights*, 2020, p. 19–48.

¹⁹⁹ Sobre o populismo, de acordo com Luiz Guilherme Arcaro Conci: “Inicialmente, é importante salientar a existência de diversos “populismos”. Quer-se com isso dizer que a tentativa de conceituá-los, como ocorre com a democracia e o constitucionalismo, pelo que se viu, apresenta dificuldades decorrentes da heterogeneidade de possibilidades de leitura não apenas a respeito do seu impacto político e jurídico, mas, também, do modo de entendê-lo no cenário das democracias constitucionais. O primeiro ponto, fundamental, é o de que o aparecimento dos populismos é um dos sintomas de uma crise de legitimidade das democracias constitucionais que, de tempos em tempos, sofrem com o espaçamento

cujo propósito é dar uma resposta ou uma tentativa de solução a essas crises, de forma que existe certa relação entre erosão democrática e populismo. Nas palavras de Luiz Guilherme Arcaro Conci:

A erosão democrática, para além da América Latina, se assenta, também, na expansão dos populismos. Significa que os colapsos autoritários, advindos de golpes militares ou civis, além de outras formas de acesso ao poder com o uso da força, que demandam uma ruptura da ordem vigente e, muitas vezes, dependem de declarações de emergência constitucional, vão sendo substituídos por regimes autoritários que acedem ao poder mediante eleições. A partir daí, com o poder decisório do Estado em suas mãos, tais forças políticas eleitas capturam as instituições públicas e privadas, consolidando o seu poder em detrimento das bases das democracias constitucionais, o que ocorre seja por decisões políticas, seja por decisões jurídicas, mediante leis e Constituições, criadas, reformadas ou renovadas, dificultando perceber em que momento um regime deixa de ser democrático e passa a ser autoritário²⁰⁰.

Em relação ao populismo²⁰¹, pode-se entender o fenômeno como “um modo de fazer política com o objetivo de resolver os conflitos ocasionados pelo ingresso do povo na política”²⁰².

agravado entre os representantes e o povo, que, por sua vez, também não se vê acolhido pelas instituições públicas e privadas. Por essa razão os populistas são parasitas das democracias constitucionais, pois precisam de ambientes democráticos para chegarem ao poder, mas agem, a todo custo, no sentido de fragilizarem os seus elementos básicos” (CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. **Democracia constitucional e populismos na América Latina**: entre fragilidades institucionais e proteção deficitária dos direitos fundamentais. São Paulo: Editora Contracorrente, 2023, p. 230).

²⁰⁰ CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. **Democracia constitucional e populismos na América Latina**: entre fragilidades institucionais e proteção deficitária dos direitos fundamentais. São Paulo: Editora Contracorrente, 2023, p. 211.

²⁰¹ Sobre os sentidos de populismo, democráticos ou antidemocráticos, ver: CÂMARA, Heloisa Fernandes. Populistas e autoritários? Debates sobre usos do conceito. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 861-884, 2021.

²⁰² Em que pese os diferentes sentidos históricos e políticos atribuídos ao populismo, para fins deste presente trabalho, será atribuído o sentido antidemocrático de populismo que coloca em antagonismo o “povo”, representado pelo líder populista, contra uma “elite”, nos exatos termos definidos por David Landau: “(...) Em vez disso, o populismo é visto como uma ideologia, estratégia, discurso, estilo de mobilização política ou prática política baseada principalmente no antagonismo entre “o povo”, representado pelo líder populista, e uma “elite corrupta”. O professor Cas Mudde, por exemplo, define de forma influente o populismo como uma “ideologia com fundamentos frágeis” que “considera a sociedade como sendo, em última análise, separada em dois grupos homogêneos e antagonísticos, ‘o povo puro’ versus ‘a elite corrupta’, e que argumenta que a política deve ser uma expressão da vontade générale (vontade geral) do povo”. Como a ideologia é “fraca”, ela pode acomodar uma série de diferentes projetos políticos substantivos”. Tradução livre de: “(...) Instead, populism is seen as an ideology, strategy, discourse, style of political mobilization, or political practice based primarily on antagonism between “the people,” represented by the populist leader, and a “corrupt elite.” Professor Cas Mudde, for example, influentially defines populism as a “thin-centred ideology” that “considers society to be ultimately separated into two homogenous and antagonistic groups, ‘the pure people’ versus ‘the corrupt elite,’ and which argues that politics should be an expression of the volonté générale (general will) of the people.” Because the ideology is “thin,” it can accommodate a number of different substantive political projects.” (LANDAU, David. Populist Constitutions. FSU College of Law, Public Law Research Paper n. 861, **University of Chicago Law Review**. n. 521, 2018, p. 524. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3053513>>. Acesso em: 20 out. 2023).

Os líderes populistas são definidos, segundo Roznai e Brandes, como aqueles que falam em nome do povo como se fosse uma entidade singular e se intitulam como os únicos representantes do povo, negam qualquer outra posição política que não a sua, bem como rejeitam as instituições democráticas²⁰³.

Embora muitas vezes os populistas respeitem a legitimidade das eleições, agem de forma autoritária e iliberal ao colocarem seus adversários como inimigos e utilizarem a justificativa de falar em nome do “povo”²⁰⁴.

Como se percebe, portanto, o perfil dos populistas demonstra um viés autoritário e antidemocrático, avesso a qualquer espécie de diálogo ou mediação.

Segundo Kim Scheppele, os líderes populistas se utilizam das vulnerabilidades da teoria do constitucionalismo liberal para avançarem seus projetos iliberais e, ao mesmo tempo em que reivindicam um mandato democrático, atacam o constitucionalismo liberal²⁰⁵. Para Scheppele, então, os populistas têm descoberto ambiguidades e tensões dentro da teoria do constitucionalismo liberal, justificam suas ações como se estivessem falando em nome do povo e constroem suas estruturas e narrativas sob a cobertura dos ideais liberais e não democráticos²⁰⁶.

Em outras palavras, os atores políticos populistas podem manipular as maiorias populares como se estivessem falando em nome de todo o povo, com o objetivo de deteriorar o constitucionalismo a partir da imposição de normas fundamentais estruturais manufaturadas à medida de suas necessidades e disfarçadas de constitucionais²⁰⁷, o que torna o constitucionalismo abusivo, muitas vezes, um fenômeno que, embora seja autoritário, é muito difícil de ser percebido justamente pelo disfarce de “roupagem constitucional”.

Muito embora o populismo e a erosão democrática possam surgir tanto em sistemas presidencialistas quanto parlamentaristas, cumpre destacar que o sistema

²⁰³ BRANDES, Tamar Hostovsky; ROSNAI, Yaniv. **Democratic Erosion, Populist Constitutionalism and the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine**. *Law & Ethics of Human Rights*, 2020, p. 19–48.

²⁰⁴ POPP-MADSEN, Benjamin Ask. Should we be afraid? Liberal democracy, democratic backsliding, and contemporary populismo. **Contemporary Political Theory**, 2020, p. 161-168.

²⁰⁵ SCHEPPELE, Kim Lane. The opportunism of populists and the defense of constitutional liberalism. **German Law Journal**, v. 20, n. 3, p. 314-331, 2019.

²⁰⁶ SCHEPPELE, Kim Lane. The opportunism of populists and the defense of constitutional liberalism. **German Law Journal**, v. 20, n. 3, p. 314-331, 2019.

²⁰⁷ BERNAL PULIDO, Carlos. Prescindamos del poder constituyente en la creación constitucional. Los límites conceptuales del poder para reemplazar o reformar una constitución. **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, 22, p. 59-99, 2018, p. 71.

de governo influencia na maior probabilidade de o populismo ocorrer com maior ou menor frequência.

Alguns autores, como George Philip, argumentam em favor de uma relação intrínseca entre populismo e presidencialismo²⁰⁸. Ann Lian, em artigo escrito para o “Democratic Erosion Consortium”, relata que, apesar de as tendências autoritárias também existirem em países parlamentaristas europeus, na prática se torna mais difícil os populistas “capturarem” as instituições e a democracia nos países parlamentaristas, pois ocorre uma mitigação do populismo devido às características dos próprios modelos parlamentaristas que tendem à busca de um consenso, a uma postura mais ao centro, o que torna mais difícil que um único partido controle o Poder Executivo:

Em outras palavras, o gabinete e os legisladores trabalham mais próximos num sistema parlamentar, enquanto trabalham mais individualmente num sistema presidencialista. Uma das razões pelas quais o modelo político europeu é melhor para mitigar o impacto dos candidatos e partidos populistas de direita radical do que o modelo político americano são as suas características de parlamentarismo em detrimento do presidencialismo, porque o parlamentarismo torna menos provável que um único partido comande o governo. Como mencionamos acima, o parlamentarismo centra-se na fusão do poder do governo, o sistema é concebido para formar um governo coletivo. Suponhamos que partidos ou candidatos populistas de direita radical ganhem as eleições e entrem no poder legislativo. Nesse caso, é improvável que tenham conseguido controlar todo o governo, formando um poder executivo apenas com candidatos populistas de direita radical, devido à estrita relação de confiança entre os poderes legislativo e executivo. Somente quando o partido populista de direita radical tiver maioria absoluta no poder legislativo poderá formar um gabinete de partido único.²⁰⁹

Marisa Kellam & Antonio Benasaglio Berlucchi, em artigo publicado a partir de estudos de dados estatísticos do Varieties of Democracy (V-Dem), expõem que o

²⁰⁸ PHILIP, George. The New Populism, Presidentialism and Market-Orientated Reform in Spanish South America. **Government and Opposition**, vol. 33, n. 1, 1998, p. 81–97.

²⁰⁹ Tradução livre de: “In other words, the cabinet and the legislators work closer under a parliamentary system, while they work more individually under a presidential system. One of the reasons the European political model is better to mitigate the impact of populist radical right candidates and parties than the American political model is its characteristics of parliamentarism over presidentialism because parliamentarism makes it less likely for one party to commandeer the government. As we mentioned above that, parliamentarism focus on the fused power of the government, the system is designed to form a collective government. Suppose populist radical right parties or candidates win the elections and enter the legislative branch. In that case, it is unlikely they were able to control the whole government by forming an executive branch with only populist radical right candidates because of the strict confidence relation between the legislative and executive branches. Only when the populist radical right party has an absolute majority in the legislative branch can it form a single-party cabinet.” (LIAN, Ann. Populism and Political Systems. **Democratic Erosion Consortium**, 20 mai. 2023. Disponível em: <<https://www.democratic-erosion.com/2022/05/20/populism-and-political-systems/>>. Acesso em 05 nov. 2023.

retrocesso democrático está associado com: o populismo (ideais em desacordo com a democracia liberal); sistema de governo presidencialista (sistema de eleição por voto popular e com presidentes poderosos); e coalizão majoritária a favor do Executivo (que favoreceria a política do Executivo e reduziria o controle horizontal entre os Poderes)²¹⁰. Segundo os autores, cada um desses fatores (populismo, presidencialismo e coalizão majoritária) é capaz de aumentar a quantidade de retrocessos democráticos que ocorrem durante um mandato²¹¹.

Sendo assim, em um primeiro momento, não se pode desconsiderar a relação entre o constitucionalismo abusivo e o populismo com a baixa qualidade democrática. Os avanços populistas se revestem como uma forma de dar resposta às demandas populares democráticas, no entanto, o que está por trás desse discurso são justamente objetivos antidemocráticos, de manutenção do poder, concentração de poderes e o enfraquecimento das bases do constitucionalismo democrático, do Estado Democrático de Direito e dos direitos fundamentais.

Além disso, há também relação do constitucionalismo abusivo e o populismo serem mais propensos a ocorrerem em sistemas de governo rígidos e menos flexíveis, tal como o caso do presidencialismo, justamente devido às próprias características do sistema voltadas ao personalismo – concentrada na figura da pessoa do Presidente acima do partido político –, à desnecessidade de busca pelo consenso (princípio do “*winner-take-all*”) e ao mandato rígido que impossibilita ou dificulta a remoção do Presidente do seu cargo até o final de seu mandato.

No presidencialismo, a legitimidade do processo de escolha do chefe do Poder Executivo decorre diretamente do voto popular²¹². Assim, como os líderes populistas se elegem por vias democráticas, por meio de eleições livres, diretas e periódicas, seus atos autoritários e antidemocráticos são justificados a partir do voto popular, tal como estivessem representando e falando em nome de todo o povo – e tal como se o povo fosse um corpo homogêneo.

²¹⁰ BERLUCCHI, Antonio Benasaglio; KELLAM, Marisa. Who's to blame for democratic backsliding: populists, presidents or dominant executives?. **Democratization**, vol. 30, n. 5, 2023, p. 815–835. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13510347.2023.2190582>>. Acesso em: 05 nov. 2023.

²¹¹ BERLUCCHI, Antonio Benasaglio; KELLAM, Marisa. Who's to blame for democratic backsliding: populists, presidents or dominant executives?. **Democratization**, vol. 30, n. 5, 2023, p. 815–835. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13510347.2023.2190582>>. Acesso em: 05 nov. 2023.

²¹² FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; FIGUEIREDO, Marcus. **O plebiscito e as formas de governo**. 1. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1993, p. 36-37.

Além disso, há a dupla legitimidade do Executivo e do Legislativo, o que faz com que em momentos de crises políticas e democráticas, o Legislativo seja colocado contra o Executivo. Nesses casos, o Presidente populista, por não pertencer ao Parlamento e ter seu mandato independente do Legislativo, coloca-se como o único legitimado e o único porta-voz do povo.

Como o Presidente é eleito pelo voto da maioria, muitas vezes isso faz com que não seja sua prioridade representar as minorias no debate político eleitoral e se guie pelo modo de governança com base no princípio do “*winner-take-all*”, como se não houvesse a necessidade de dialogar e buscar um consenso na tomada de decisões com os demais partidos e agentes políticos.

No mais, levando-se em consideração os elevados poderes atribuídos pela constituição ao Presidente da República, as chances de ocorrer o fenômeno do constitucionalismo abusivo no presidencialismo são elevadas, isso porque o cenário do sistema de governo é propício para tal fenômeno: os amplos poderes ao Presidente conferidos pela estrutura do hiperpresidencialismo e as próprias características do presidencialismo que contribuem para o populismo e o autoritarismo (“*winner-take-all*”, dupla legitimidade do Executivo e Legislativo).

Ademais, quando o Presidente utiliza as próprias ferramentas da constituição – por meio de medidas provisórias, decretos regulamentares, etc. – contra o constitucionalismo democrático, para atacar princípios democráticos, cláusulas pétreas, direitos fundamentais e para instalar projetos autoritários e antidemocráticos de forma muito discreta, tem-se uma forma de constitucionalismo abusivo episódico.

No Brasil, há exemplos de práticas que decorrem do hiperpresidencialismo associado ao populismo e à concentração de poderes atribuídos ao Presidente da República e que se enquadram dentro do constitucionalismo abusivo episódico. O termo constitucionalismo abusivo, por sua vez, somente foi citado expressamente pelo Supremo Tribunal Federal no caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 622/DF: nesse caso, o Decreto nº 10.003/2019 foi editado em setembro de 2019 com a finalidade de reestruturar o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (Conanda), dispensando-se todos os membros do Conselho. A Procuradoria-Geral da República ajuizou a ação a fim de declarar o decreto inconstitucional por violar e suprimir a participação da população nas políticas públicas direcionadas à proteção de crianças e adolescentes, considerando que o Conanda possui importante atuação na formulação dessas políticas.

Na decisão liminar, o Ministro Luís Roberto Barroso concedeu parcialmente a cautelar para suspender os artigos do decreto, de modo que foi a primeira vez que o termo “constitucionalismo abusivo” foi citado expressamente em uma decisão judicial:

Ementa: DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECRETO Nº 10.003/2019. COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO NACIONAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA. CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. 1. Importância de evitar os riscos do constitucionalismo abusivo: prática que promove a interpretação ou a alteração do ordenamento jurídico, de forma a concentrar poderes no Chefe do Executivo e a desabilitar agentes que exercem controle sobre a sua atuação. Instrumento associado, na ordem internacional, ao retrocesso democrático e à violação a direitos fundamentais. (...) ²¹³

Observe-se que tal caso, se analisado individualmente, poderia ser considerado apenas um ato administrativo ilegal e em desconformidade com a Constituição, mas ao partir de uma visão holística se percebe uma sutil tentativa de diminuição de liberdades civis e de diminuição da participação popular no debate público.

Por mais que esse caso não se enquadre como constitucionalismo abusivo estrutural, adequa-se ao conceito de constitucionalismo abusivo episódico, já que o decreto foi editado com intuito de enfraquecer e retirar a representação popular em órgãos deliberativos do governo.

Ao final da decisão, o Ministro Barroso desconsidera que no Brasil seja haja algum risco democrático, tendo em vista o fortalecimento das instituições democráticas ao longo do tempo, diferentemente, por exemplo, de outros países que presenciaram ou vivenciam o fenômeno do constitucionalismo abusivo estrutural (Venezuela, Nicarágua, etc.).

Diante de todo o exposto, muito embora o populismo e constitucionalismo abusivo não sejam uma exclusividade de um determinado sistema de governo específico, nota-se que é no presidencialismo onde conseguem um campo mais propício para melhor se devolverem, devido ao próprio desenho ou design constitucional do presidencialismo e suas características, conforme exposto.

²¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 622/DF** – Distrito Federal. Relator: Luís Roberto Barroso. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774611>>. Acesso em: 05 nov. 2023.

Ao deter nenhuma ou poucas ferramentas de escape para lidar com a hiperconcentração de poderes, além da inflexibilidade para contornar crises políticas e democráticas e da ausência de necessidade de consenso para a formação do governo, o presidencialismo se torna, por consequência, um sistema de governo apto para práticas populistas e antidemocráticas cujos atos do chefe do Executivo são justificados pelo voto popular, levando-se em conta a lógica de que, como o Presidente foi eleito democraticamente por eleições livres e diretas, então seria legitimado para agir em nome do “povo”.

Sendo assim, sem que haja um controle efetivo e eficaz dos atos do Presidente da República por parte dos outros Poderes, pode ocorrer, aos poucos e de forma gradual, a erosão do constitucionalismo democrático.

4 PRESIDENCIALISMO E DEMOCRACIA

4.1 PRESIDENCIALISMOS E CRISES DEMOCRÁTICAS

A maior dos países do mundo que vivenciou períodos ditatoriais e rupturas democráticas são países, especialmente da América Latina, que copiaram o sistema presidencialista norte-americano e, na prática, tornaram-se hiperpresidencialistas.

Após o fim dos governos ditatoriais e início de processo de democratização em vários países latino-americanos, optou-se durante as Assembleias Constituintes pela continuação do modelo presidencialista como forma de organização do governo, porém com a inclusão de direitos fundamentais e humanos nas respectivas constituições.

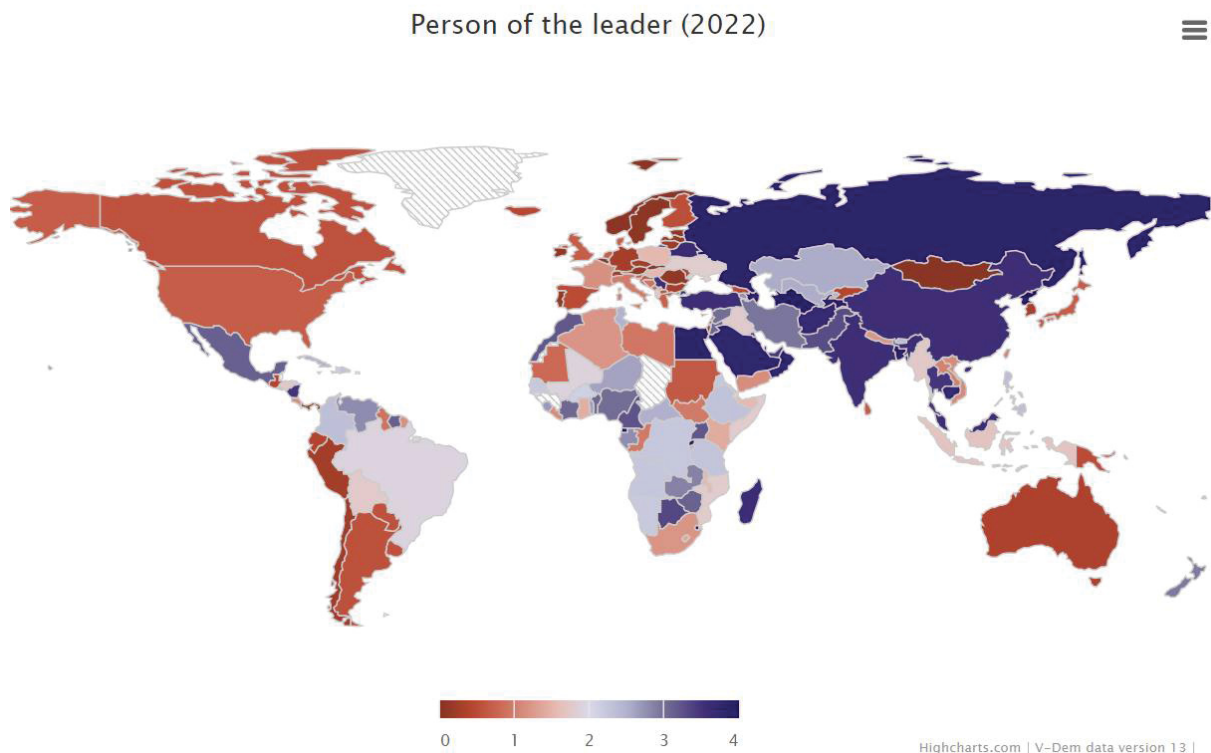
Contudo, os dados estatísticos levantados por institutos internacionais, como o V-Dem Institute (Varieties of Democracy) e o IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) comprovam que o sistema de governo presidencialista não é o mais ideal para a qualidade e estabilidade democráticas.

Segundo dados do V-Dem Institute (Varieties of Democracy)²¹⁴, em relação à personalização do chefe do Poder Executivo, confirma-se a tese de Juan Linz retratada em suas obras, no sentido de que há a tendência à personalização do Poder Executivo no presidencialismo, centrada na figura do Presidente.

O gráfico, de índice de zero a quatro, responde à seguinte pergunta: em até que medida o chefe do Executivo é retratado como possuidor de características pessoais e/ou capacidades de liderança extraordinárias (como, por exemplo, é visto como o “pai da nação”, heroico, etc.)? Os índices de zero a quatro significam, respectivamente, “de forma nenhuma”, “em pequena medida”, “até certo ponto, mas não é o componente mais importante”, “em grande medida, mas não exclusivamente” e “quase exclusivamente”²¹⁵, de forma que quanto mais próximo ao índice quatro, maior é a personalização da figura do chefe do Executivo:

²¹⁴ O V-Dem Institute (Varieties of Democracy) é um instituto internacional vinculado ao departamento de ciência política da Universidade de Gothenburg, na Suécia, que estuda a qualidade e os índices democráticos em vários países do mundo.

²¹⁵ "Pergunta: Pessoa do Líder. Até que ponto o Chefe do Executivo é retratado como sendo dotado de características pessoais e/ou capacidades de liderança extraordinárias (por exemplo, como pai da nação, heroico, moral, piedoso ou sábio, ou qualquer outro atributo extraordinário valorizado pela sociedade)? Esclarecimento: O Chefe do Executivo refere-se ao Chefe de Estado ou ao Chefe de Governo, dependendo do poder relativo de cada cargo. Estamos interessados na figura-chave da liderança. Respostas: 0: De forma alguma. 1: Em pequena medida. 2: Até certo ponto, mas não é o



No gráfico, o Brasil se encontra com índice 1.92 em relação à personalização do Presidente.

A personalização da figura do Executivo se relaciona estritamente com sistema de governo adotado, mas também depende do perfil da pessoa que ocupa o cargo, isso porque, tal como pode ser observado no gráfico, há países presidencialistas em que não há uma personalização forte da figura do Presidente, como Chile (0.22) e Peru (0.25).

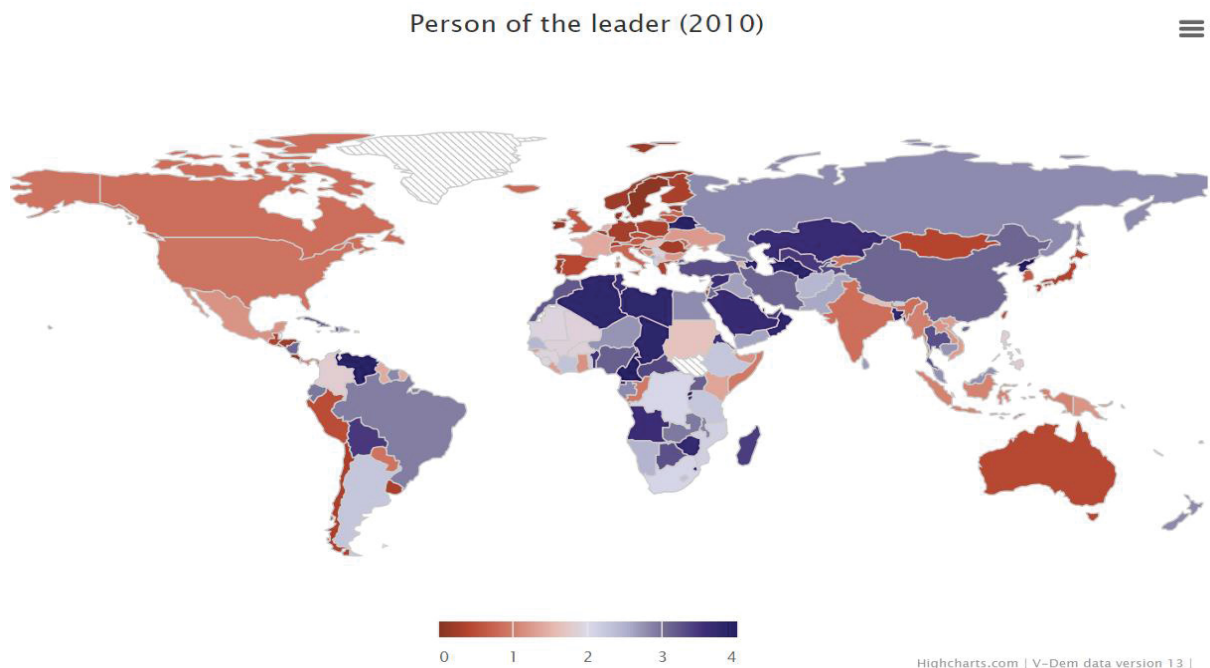
O problema da personalização do Executivo é que muitas vezes está diretamente relacionada e ligada ao crescimento do populismo e aos processos de autocratização, como se o chefe do Executivo fosse o único “porta voz”, o único

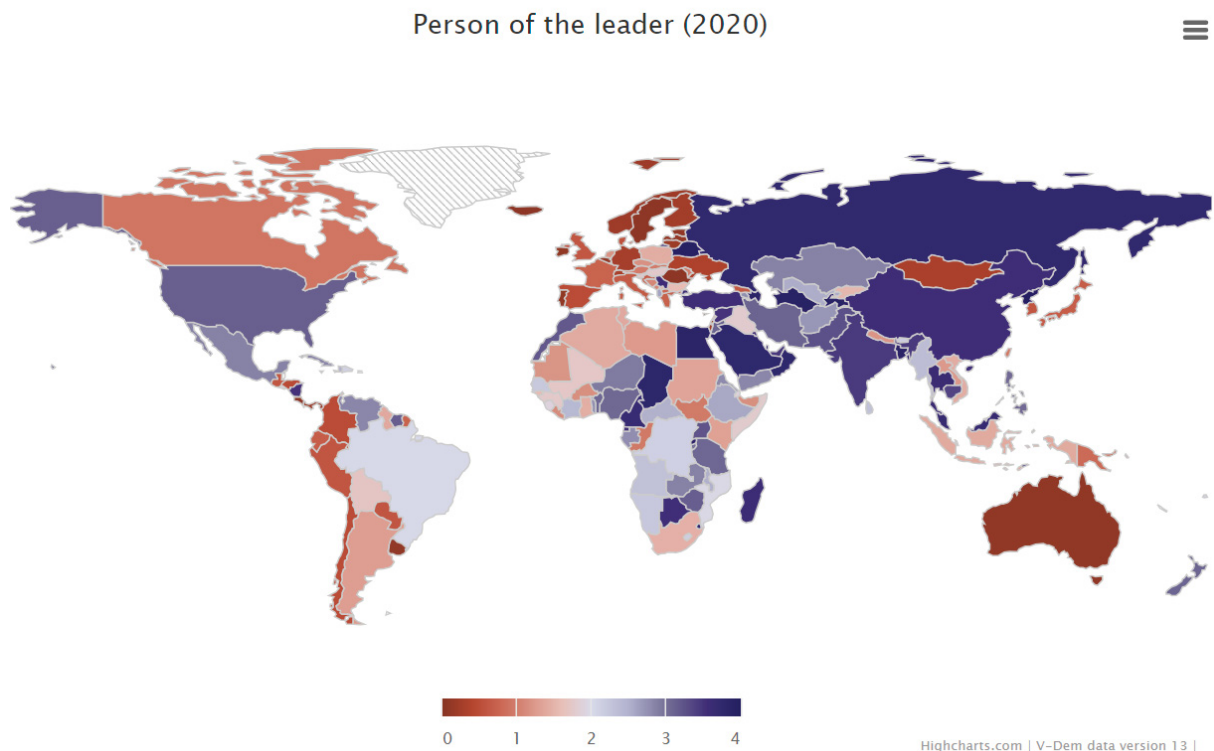
componente mais importante. 3: Em grande medida, mas não exclusivamente. 4: Quase exclusivamente”. Tradução livre de: “Question: Person of the Leader. To what extent is the Chief Executive portrayed as being endowed with extraordinary personal characteristics and/or leadership skills (e.g. as father or mother of the nation, exceptionally heroic, moral, pious, or wise, or any other extraordinary attribute valued by the society)? Clarification: The Chief Executive refers to the Head of State or the Head of Government, depending on the relative power of each office. We are interested in the key leadership figure. Responses: 0: Not at all. 1: To a small extent. 2: To some extent but it is not the most important component. 3: To a large extent but not exclusively. 4: Almost exclusively”. (VARIETIES OF DEMOCRACY. **Interactive Maps**. 2023. Disponível em: <https://v-dem.net/data_analysis/MapGraph/>. Acesso em: 20 nov. 2023).

“legitimado” a falar em nome do povo, tal como se o povo fosse um único conjunto homogêneo de pessoas.

Há uma tendência muito mais forte de ocorrer a personalização nos países presidencialistas, como representam os países presidencialistas latino-americanos, africanos e asiáticos em comparação com os países parlamentaristas, conforme demonstrado no mapa, e isso se justifica devido a fatores internos e próprios do próprio sistema presidencialista que influenciam e contribuem para essa maior tendência: eleições diretas para o cargo de Presidente, o princípio do “*winner-take-all*” (o vencedor leva tudo) e a dupla legitimidade entre Executivo e Legislativo.

Ao longo dos anos, é possível verificar que nos países presidencialistas a tendência à personalização muda para mais forte ou mais fraca a depender da pessoa que ocupa o cargo do Executivo, enquanto, por outro lado, nos países parlamentaristas a tendência é a manutenção de um índice baixo e constante de personalização do Executivo, independente do ocupante do cargo Executivo:

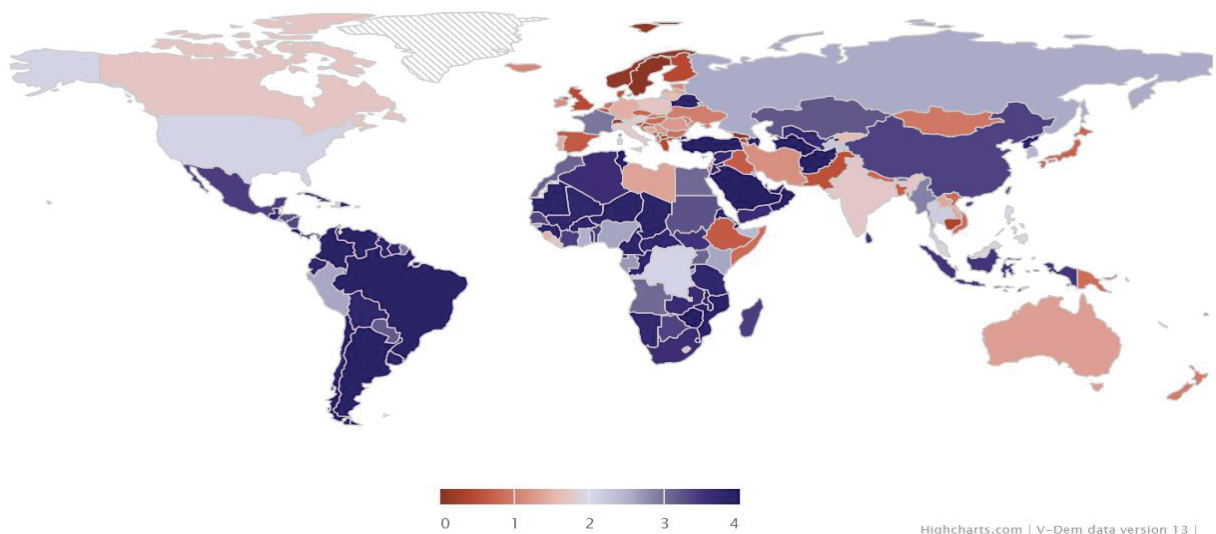




Quanto aos poderes do Executivo, o V-Dem apresenta o gráfico “HOS appoints cabinet in practice” (“chefe de governo nomeia o seu gabinete na prática”), respondendo à seguinte pergunta: “na prática, o chefe de Estado tem o poder de nomear ministros?”. Na escala do mapa, os índices de zero a quatro significam, respectivamente: o Executivo não possui poder de livre nomeação; o Executivo pode nomear apenas o chefe de gabinete e apenas se houver consentimento do Legislativo; o Executivo pode nomear os ministros, mas apenas se houver consentimento do Legislativo; não há necessidade de confirmação da nomeação de ministros por parte do Legislativo, com exceção do cargo de chefe do gabinete; e não há necessidade de confirmação²¹⁶:

²¹⁶ "Pergunta: O Chefe de Estado nomeia o gabinete. Na prática, o chefe de Estado tem o poder de nomear – ou é necessária a aprovação do chefe de Estado para a nomeação de – ministros? Esclarecimento: A questão refere-se a se o chefe de Estado é considerado detentor deste poder na prática, independentemente de este ser regulamentado por lei e de este poder ter sido exercido ou não. Se for necessária a confirmação da legislatura, esta deverá ser codificada como tal também quando o Chefe de Estado controla a maioria da legislatura (consentimento tácito). Além disso, por legislatura neste caso, queremos dizer qualquer uma das casas da legislatura (no caso do bicameralismo). Respostas: 0: Não. 1: Sim, mas apenas no que diz respeito ao chefe do gabinete, e apenas com o consentimento tácito ou confirmação explícita da legislatura. 2: Sim, mas apenas com consentimento tácito ou confirmação explícita do legislador. 3: Sim, sem qualquer necessidade de confirmação por parte do legislador, mas apenas no que diz respeito ao chefe do gabinete. 4: Sim, sem necessidade de confirmação por parte do legislador". Tradução livre de: “Question: HOS appoints cabinet in practice. In practice, does the head of state have the power to appoint - or is the approval of the head of state

HOS appoints cabinet in practice (2022)

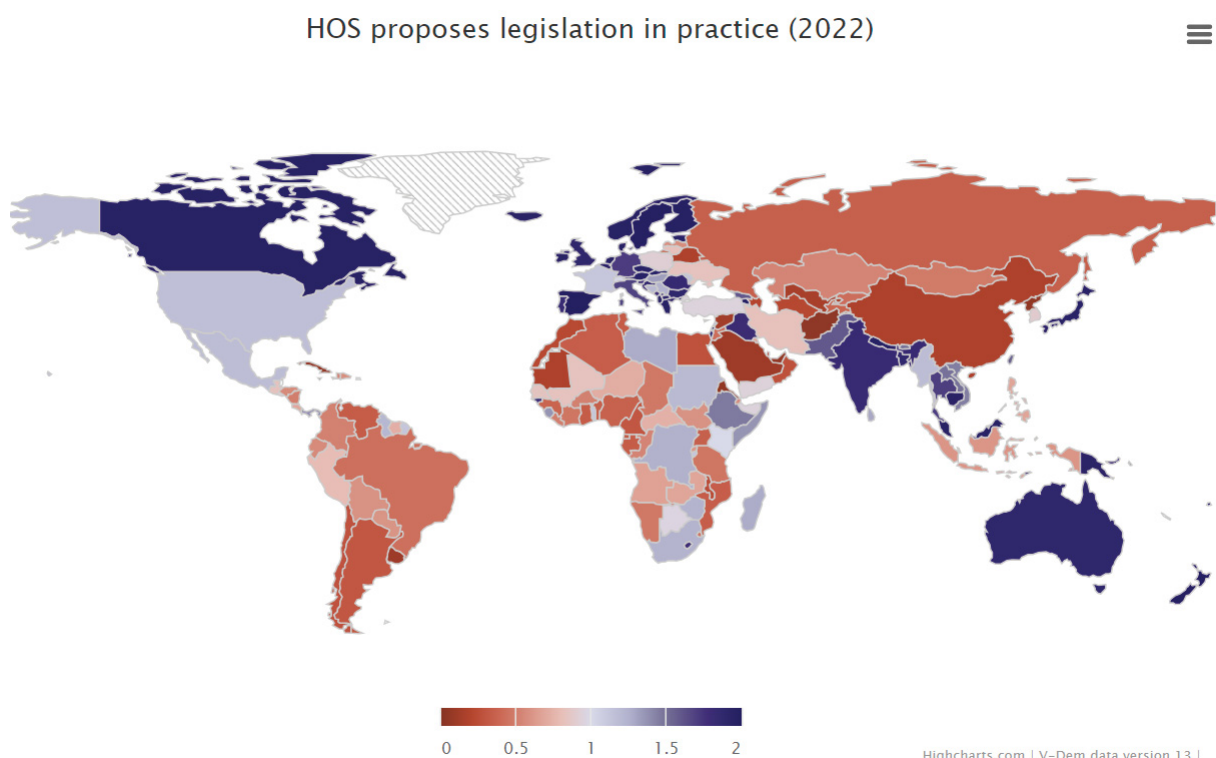


Nos países presidencialistas há, de modo discrepante, muitos poderes concedidos aos Presidentes para gerenciarem seus gabinetes e nomearem ministros para comporem pastas importantes do governo, inclusive em comparação dos países latino-americanos, sem nenhuma ou quase nenhuma necessidade de confirmação ou aprovação pelo Legislativo, com os Estados Unidos (2.08), que é o modelo originário do presidencialismo.

No gráfico, apenas com exceção do Peru (2.58), todos os países presidencialistas latino-americanos apresentam índice acima de 3.00 e muito próximo a 4.00, de modo que o Brasil apresenta índice de 3.88. Isso revela, para além do poder do Presidente na formação do gabinete ministerial, a falta de controle em relação às nomeações de Ministros, pois, ao menos em tese, não existe a possibilidade de controle de nomeação de Ministros de Estado pelo Legislativo ou pelo Judiciário.

necessary for the appointment of - cabinet ministers? Clarification: The question refers to whether the head of state is considered to hold this power in practice, regardless of whether this is regulated by law and whether this power has been exercised or not. If confirmation of the legislature is needed, this should be coded as such also when the HOS controls the majority of the legislature (tacit consent). Moreover, by the legislature in this case, we mean either house of the legislature (in the case of bicameralism). Responses: 0: No. 1: Yes, but only with respect to the head of the cabinet, and only with the tacit consent or explicit confirmation by the legislature. 2: Yes, but only with the tacit consent or explicit confirmation by the legislature. 3: Yes, without any need for confirmation by the legislature, but only with respect to the head of the cabinet. 4: Yes, without any need for confirmation by the legislature." (VARIETIES OF DEMOCRACY. **Interactive Maps**. 2023. Disponível em: <https://v-dem.net/data_analysis/MapGraph/>. Acesso em: 20 nov. 2023).

Já em relação à possibilidade de o chefe de governo propor leis na prática (“HOS proposes legislation in practice”), observa-se também discrepância e elevado poder atribuído aos Presidentes. O V-Dem apresenta um gráfico com escala de zero a dois que responde à pergunta: “o chefe de estado possui capacidade de propor legislação?”, de modo que “zero” significa que o Executivo pode propor leis em todas as áreas políticas, sem exceções; “um” significa que o Executivo pode propor leis em todas as áreas políticas, mas esse poder é compartilhado com o Legislativo; e “dois” significa que o chefe do Executivo não pode propor leis²¹⁷:



²¹⁷ "Pergunta: Chefe de Estado propõe legislação na prática. O chefe de Estado tem capacidade, na prática, de propor legislação? Esclarecimento: Por "propor legislação", queremos dizer a introdução de projetos de lei legislativos. A questão refere-se a saber se o chefe de Estado é considerado detentor deste poder na prática, independentemente de este ser regulamentado por lei e de esse poder ter sido exercido ou não. Respostas: 0: Sim, em todas as áreas políticas, incluindo alguns domínios exclusivos (onde nem o órgão legislativo nem outros órgãos podem propor projetos de lei). 1: Sim, em todas as áreas políticas, mas este poder é partilhado com o órgão legislativo e talvez com outros órgãos. 2: Não. O chefe de estado não pode propor legislação". Tradução livre de: "Question: HOS proposes legislation in practice. Does the head of state have the capacity, in practice, to propose legislation? Clarification: By "propose legislation", we mean the introduction of legislative bills. The question refers to whether the head of state is considered to hold this power in practice, regardless of whether this is regulated by law and whether this power has been exercised or not. Responses: 0: Yes, in all policy areas, including some exclusive domains (where neither the legislature nor other bodies may initiate bills). 1: Yes, in all policy areas, but this power is shared with the legislature and perhaps with other bodies. 2: No. The head of state cannot propose legislation". (VARIETIES OF DEMOCRACY. **Interactive Maps**. 2023. Disponível em: <https://v-dem.net/data_analysis/MapGraph/>. Acesso em: 20 nov. 2023).

Nessa escala, o Brasil apresenta índice 0.43, enquanto os Estados Unidos (modelo originário do presidencialismo) apresentam o índice 1.16.

Com exceção do México (1.17), todos os países latino-americanos presidencialistas no gráfico apresentam índice baixo, inferior a um, como, por exemplo, Chile (0.28), Argentina (0.3), Colômbia (0.51), seguidos de países africanos presidencialistas que também possuem índice muito baixo, o que revela a alta capacidade do Presidente de propor leis.

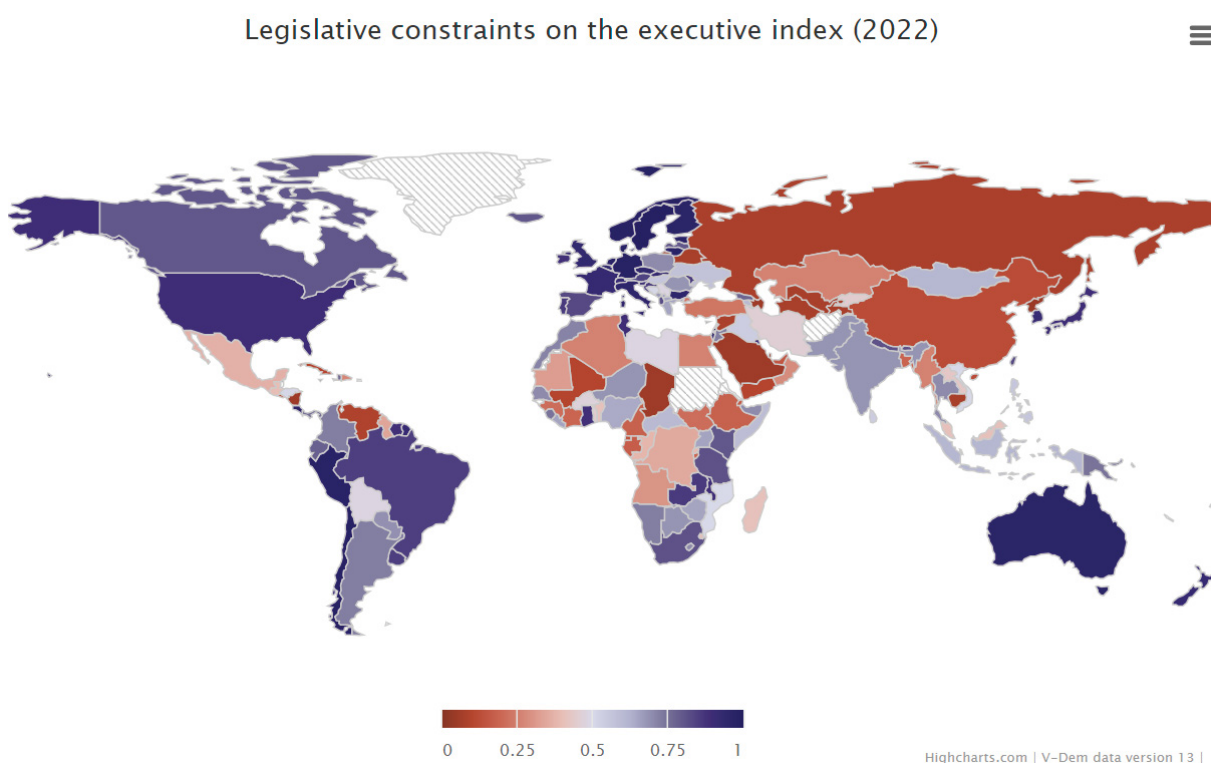
O gráfico permite observar que o Executivo no presidencialismo adentra à esfera legislativa e passa ter poderes que, originariamente, são incumbidos apenas ao Legislativo, o que, por consequência, destoa do modelo padrão presidencialista norte-americano.

Tal situação corrobora com a tese de Gargarella no sentido de que o aumento dos poderes do Presidente não está em consonância com a evolução dos direitos fundamentais inseridos nas constituições, isso porque os direitos fundamentais funcionam como restrição e limitação ao poder estatal, ao passo que o poder de legislar do Presidente – seja por meio de medidas provisórias, decretos regulamentares, etc., sem passar previamente por um processo legislativo democrático –, pode acarretar a violação de direitos. O que ocorre, portanto, é uma contradição interna dentro da própria “sala de máquinas” da constituição, especialmente nas constituições presidencialistas latino-americanas, que adicionaram inúmeros poderes ao Presidente.

O fato de o Presidente nos países presidencialistas possuir inúmeros e grandes poderes, para além da função de chefia da administração pública, pode influenciar, a depender do design constitucional, até em que medida o Legislativo e Judiciário são capazes de controlá-lo.

Logo, se não houver um equilíbrio harmônico entre os Poderes e um efetivo controle pelo Legislativo e Judiciário em relação ao Executivo forte – cujos poderes, destaque-se, tem sido fortemente amparados pelas constituições –, logo, a ordem democrática estará com sua qualidade prejudicada, já que, para uma democracia existir e sobreviver, pressupõe-se uma divisão de Poderes equânime e um controle mútuo entre os Poderes a partir do sistema de freios e contrapesos, sem nenhuma sobreposição de um sobre o outro.

No gráfico “Legislative constraints on the executive” (restrições legislativas ao executivo), é mapeado, em uma escala de zero a um, até que medida o Poder Legislativo, as agências governamentais, o Procurador-Geral da República e outros agentes ou órgãos são capazes de questionar, investigar e exercer supervisão em relação ao Poder Executivo²¹⁸:



Na escala, o Brasil apresenta o índice 0.85, o que demonstra que, em que pese o hiperpresidencialismo existir, o Legislativo ainda consegue manter controle sobre o Executivo, de modo que o mesmo controle se observa em outros países latino-americanos hiperpresidencialistas, como, por exemplo, Argentina (0.72), Chile (0.98), Colômbia (0.72), etc.

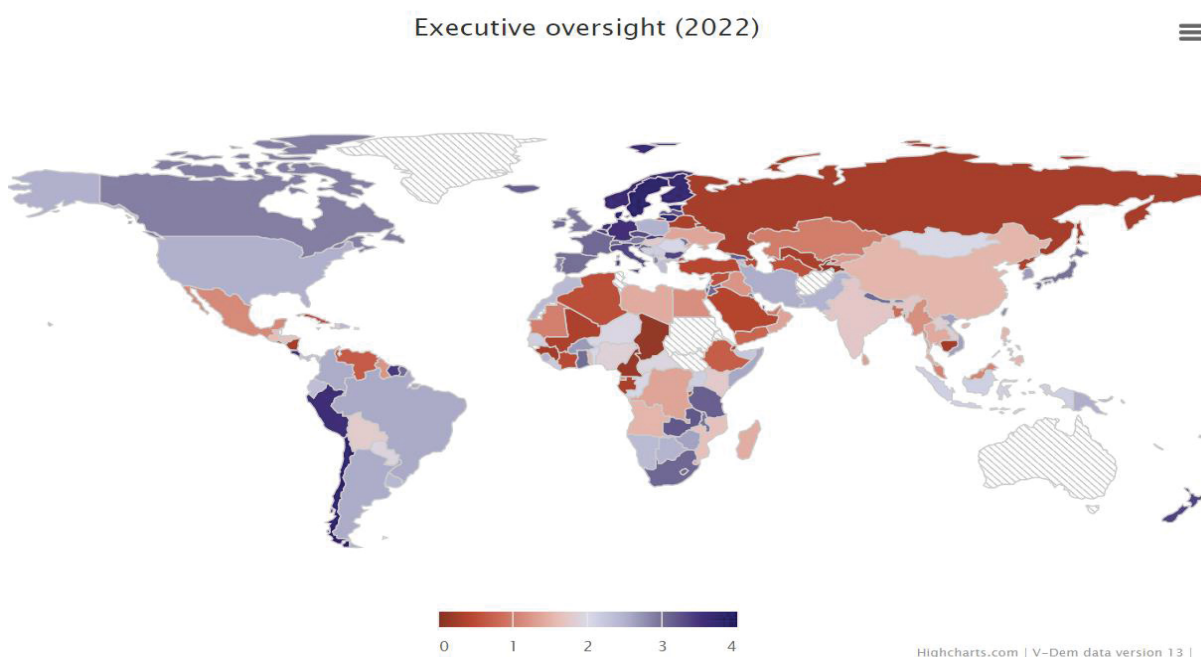
Dos países que não conseguem exercer um controle efetivo sobre o Executivo, a maior parte deles é presidencialista (como é o caso de vários países africanos) ou então países totalitários em que existe o controle sobre o partido e os

²¹⁸ "Pergunta: Restrições legislativas ao Executivo. Até que ponto o Poder Legislativo e as agências governamentais, o procurador-geral são capazes de questionar, investigar e exercer supervisão sobre o Executivo?". Tradução livre de: "Question: Legislative constraints on the executive index. To what extent are the legislature and government agencies, comptroller general, general prosecutor, or ombudsman capable of questioning, investigating, and exercising oversight over the executive?" (VARIETIES OF DEMOCRACY. **Interactive Maps**. 2023. Disponível em: <https://v-dem.net/data_analysis/MapGraph/>. Acesso em: 20 nov. 2023).

meios de comunicação e o Executivo já exerce controle sobre toda a ordem jurídica e sobre os demais Poderes, sem que o Legislativo e Judiciário consigam restringi-lo de maneira efetiva, como é o caso da Rússia, China, entre outros.

Alguns países hiperpresidencialistas exercem controle fraco ou não conseguem manter um controle do Legislativo sobre o Executivo, como os casos da Venezuela (0.09) e Nicarágua (0.05) que, atualmente, são países que passam por processos de autocratização.

No mesmo sentido, o V-Dem mediu a supervisão em relação ao Poder Executivo (“executive oversight”) e respondeu à seguinte questão: “se os funcionários do poder Executivo estivessem envolvidos em atividades inconstitucionais, ilegais ou antiéticas, qual a probabilidade de um órgão diferente do Legislativo questioná-los ou investigá-los para emitir uma decisão desfavorável?”. Em uma escala de zero a quatro, tem-se, respectivamente, em ordem crescente: “extremamente improvável”, “improvável”, “muito incerto”, “provavelmente” e “certo ou quase certo”²¹⁹:



²¹⁹ “Pergunta: Supervisão sobre o Executivo. Se os funcionários do Poder Executivo estivessem envolvidos em atividades inconstitucionais, ilegais ou antiéticas, qual a probabilidade de um órgão (com exceção do Legislativo), como um controlador-geral, um procurador-geral, de questionar ou investigar e emitir uma decisão desfavorável contra o Executivo? Respostas: 0: Extremamente improvável. 1: Improvável. 2: Muito incerto. 3: Provavelmente. 4: Certo ou quase certo”. Tradução livre de: “Question: Executive oversight. If executive branch officials were engaged in unconstitutional, illegal, or unethical activity, how likely is it that a body {other than the legislature}, such as a comptroller general, general prosecutor, or ombudsman, would question or investigate them and issue an unfavorable decision or report? Responses: 0: Extremely unlikely. 1: Unlikely. 2: Very uncertain. 3: Likely. 4: Certain or nearly certain”. (VARIETIES OF DEMOCRACY. **Interactive Maps**. 2023. Disponível em: <https://v-dem.net/data_analysis/MapGraph/>. Acesso em: 20 nov. 2023).

Dentre vários países apresentados, o Brasil²²⁰ apresentou índice 2.55 no gráfico, acima até mesmo dos Estados Unidos com 2.51. A maioria dos países presidencialistas latino-americanos contam com índices elevados de, por exemplo, 2.54 (Argentina), Chile (3.76), Peru (3.57). Em outros, como Venezuela (0.65), Nicarágua (0.24) e México (1.1), o Executivo é tão forte a ponto de não se tornar investigado e responsabilizado por seus atos.

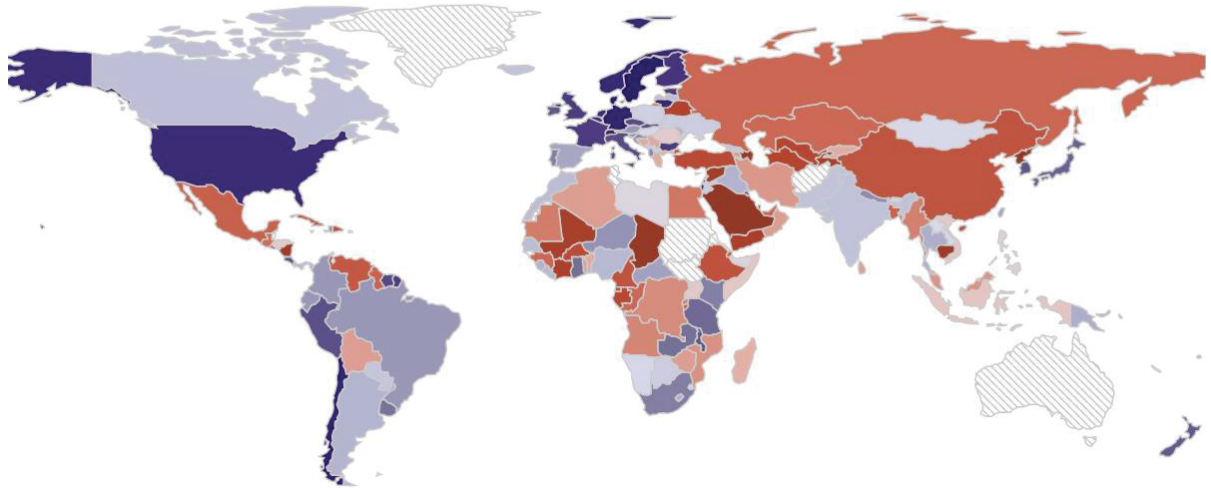
Verifica-se que o gráfico “Executive oversight” se assemelhou muito próximo ao gráfico anterior (“Legislative constraints on the executive”), de forma que, de modo geral, é possível extrair as mesmas conclusões no sentido de que o Executivo, ao menos na maioria dos países presidencialistas latino-americanos que importaram o modelo norte-americano, ainda consegue ser controlado pelo Legislativo e Judiciário, bem como pelas instituições.

Nesse mesmo sentido, o gráfico acerca do poder investigativo do Legislativo em face do Executivo (“Legislature investigates in practice”) responde à pergunta: “se o executivo estivesse envolvido em atividades inconstitucionais, ilegais ou antiéticas, qual a probabilidade de um órgão legislativo conduzir uma investigação que resultaria numa decisão ou relatório desfavorável ao executivo?”. Numa escala de zero a quatro, com resultados “improvável” (um), “tão provável quanto não provável” (dois), “provavelmente” (três) e “certamente ou quase certo” (quatro)²²¹, o Brasil possui o índice 2.7, em face de 3.6 dos Estados Unidos, o que demonstra de maneira geral que ainda existe o controle exercido pelo Legislativo em muitos países presidencialistas.

²²⁰ O Brasil possui altos índices em relação à autonomia e independência de órgãos de controle como o Ministério Público, por exemplo, que apresenta índice de 0,964 (que varia de 0 a 1) com base em prerrogativas institucionais, de modo que o Brasil é um dos países que mais atribui garantias e prerrogativas constitucionais ao Ministério Público. Nesse sentido: LIMAS TOMIO, Fabrício Ricardo de; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Autonomia e prerrogativas do ministério público brasileiro em perspectiva comparada: construindo um índice de independência/autonomia. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.3, 2021).

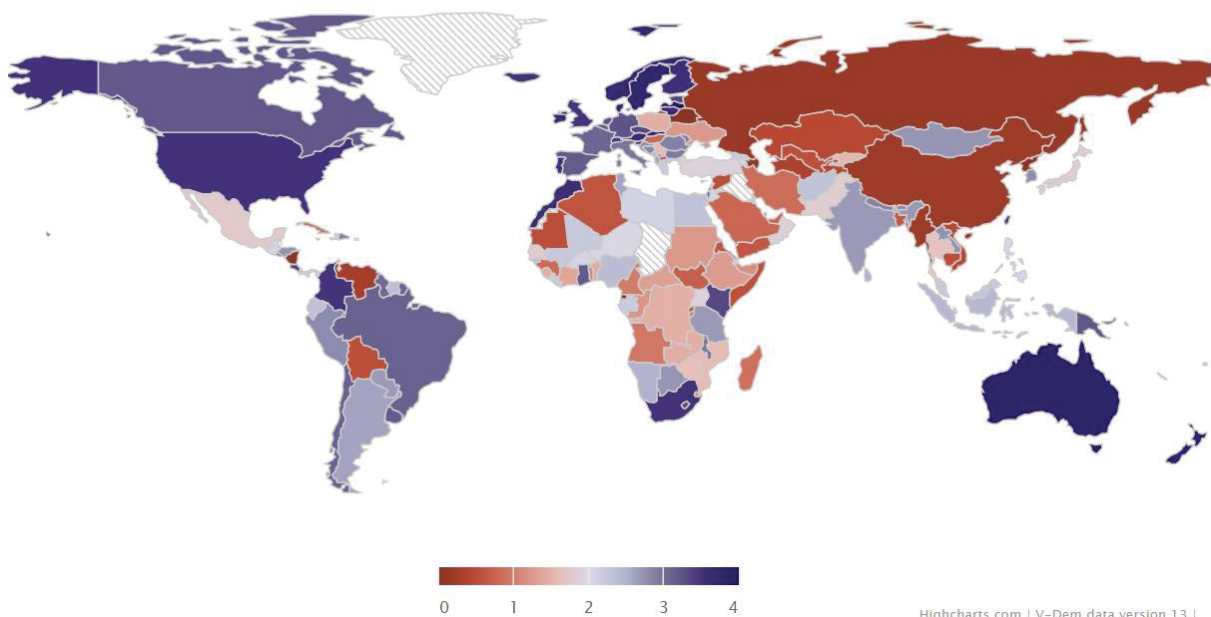
²²¹ “Pergunta: O Legislativo investiga na prática. Se o Executivo estivesse envolvido em atividades inconstitucionais, ilegais ou antiéticas, qual a probabilidade de um órgão legislativo (talvez uma câmara inteira, talvez um comitê, alinhado com o governo ou com a oposição) conduzir uma investigação que resultaria numa decisão ou relatório desfavorável ao Executivo? Respostas: 0: Extremamente improvável. 1: Improvável. 2: Tão provável quanto não. 3: Provavelmente. 4: Certo ou quase certo”. Tradução livre de: “Question: Legislature investigates in practice. If the executive were engaged in unconstitutional, illegal, or unethical activity, how likely is it that a legislative body (perhaps a whole chamber, perhaps a committee, whether aligned with government or opposition) would conduct an investigation that would result in a decision or report that is unfavorable to the executive? Responses: 0: Extremely unlikely. 1: Unlikely. 2: As likely as not. 3: Likely. 4: Certain or nearly certain”. (VARIETIES OF DEMOCRACY. **Interactive Maps**. 2023. Disponível em: <https://v-dem.net/data_analysis/MapGraph/>. Acesso em: 20 nov. 2023).

Legislature investigates in practice (2022)



A questão do controle do Executivo pelo Judiciário também pode ser observado a partir do gráfico “High court independence” (independência da Corte Suprema), que demonstra que as Cortes, de modo geral, também exercem sua autonomia e independência em face dos outros Poderes:

High court independence (2022)



Acerca da independência judicial da Corte Suprema, o gráfico anterior estabelece em que extensão as Cortes possuem autonomia das suas decisões judiciais e, principalmente, se adotam a mesma posição do governo nas suas decisões. A pergunta respondida no gráfico é: “quando o tribunal superior do sistema judicial decide em casos que são importantes para o governo, com que frequência toma decisões que apenas refletem os desejos do governo, independentemente da sua visão sincera do registo legal?”. Os índices, de zero a quatro, são: “sempre” (zero), “normalmente” (um), “cerca da metade das vezes” (dois), “raramente” (três) e “nunca” (quatro)²²².

Na escala, o Brasil se encontra com índice 3.11, muito próximo de países desenvolvidos e com índice próximo ao dos Estados Unidos (3.51), o que corrobora com o papel contramajoritário da Corte Suprema, além da independência e autonomia do Judiciário²²³.

Na América Latina, com exceção apenas de países que atualmente já vivem algum processo de autocratização, com o caso da Nicarágua (0.04), Venezuela (0.27) e Bolívia (0.51), em todos os outros países a Corte Constitucional consegue exercer sua autonomia e independência em face do Executivo, mantendo seu papel

²²² "Pergunta: Independência da Corte superior. Quando o tribunal superior do sistema Judiciário decide em casos que são importantes para o governo, com que frequência diria que a Corte toma decisões que apenas refletem os desejos do governo, independentemente da sua visão sincera do registo legal? Esclarecimento: Procuramos identificar a autonomia de decisão judicial e a sua ausência. As decisões podem certamente refletir os desejos do governo sem apenas refletir esses desejos, ou seja, um tribunal pode ser autônomo quando as suas decisões apoiam a posição do governo. Isto acontece porque um tribunal pode ser razoavelmente persuadido de que a posição do governo é meritória. Por meramente refletir os desejos do governo, queremos dizer que a visão do próprio tribunal é irrelevante para o resultado. O tribunal simplesmente adota a posição do governo, independentemente da sua visão sincera dos fatos. Respostas: 0: Sempre. 1: Normalmente. 2: Cerca de metade das vezes. 3: Raramente. 4: Nunca". Tradução livre de: "Question: High court independence. When the high court in the judicial system is ruling in cases that are salient to the government, how often would you say that it makes decisions that merely reflect government wishes regardless of its sincere view of the legal record? Clarification: We are seeking to identify autonomous judicial decision-making and its absence. Decisions certainly can reflect government wishes without merely reflecting those wishes, i.e. a court can be autonomous when its decisions support the government's position. This is because a court can be fairly persuaded that the government's position is meritorious. By merely reflect the wishes of the government we mean that the court's own view of the record, its sincere evaluation of the record, is irrelevant to the outcome. The court simply adopts the government's position regardless of its sincere view of the record. Responses: 0: Always. 1: Usually. 2: About half of the time. 3: Seldom. 4: Never". (VARIETIES OF DEMOCRACY. **Interactive Maps**. 2023. Disponível em: <https://v-dem.net/data_analysis/MapGraph/>. Acesso em: 20 nov. 2023).

²²³ Apesar disso, vale destacar que o Brasil tem passado por diversos ataques ao Poder Judiciário, sobretudo em relação ao Supremo Tribunal Federal e ao Tribunal Superior Eleitoral, com o intuito de deslegitimá-lo. Nesse sentido: BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. STF e TSE em tempos de erosão democrática. **Conjur**, 12 mar. 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-mar-12/observatorio-constitucional-supremo-tse-tempos-erosao-democratica/>>. Acesso em: 12 dez 2023.

constitucional. Em contrapartida, muitos países presidencialistas africanos apresentam uma taxa muito baixa de independência judicial, como Angola (0.94), Moçambique (1.58), Camarões (0.98), etc.

Tanto o gráfico de restrições legislativas sobre o Executivo quanto o gráfico de independência do Judiciário poderiam ser alterados à medida em que o Executivo se torne forte o suficiente e se sobreponha aos demais Poderes, seja por meio, por exemplo, do “empacotamento” das Cortes (“court packing”), quando o chefe do Executivo interfere na indicação dos membros da Suprema Corte que, por sua vez, mantem a mesma posição adotada pelo governo, tal como ocorreu na Nicarágua²²⁴, seja por meio de reformas constitucionais que aumentem os poderes de Executivo de forma desproporcional e deem ao Presidente poderes de controlar a Assembleia Constituinte e o Congresso, tal como ocorreu na Venezuela²²⁵.

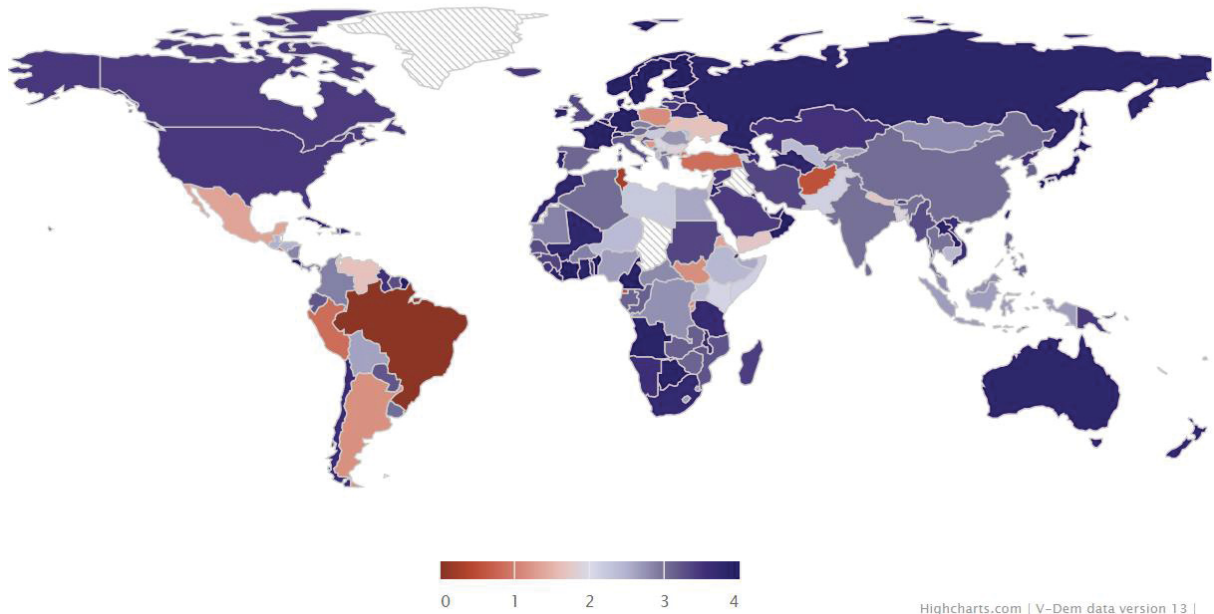
De modo geral, na maior parte dos países hiperpresidencialistas, incluindo o Brasil, tanto o Legislativo e Judiciário têm obtido êxito de controle do Executivo, conseguindo manter a estabilidade do regime democrático do país.

Não obstante, cumpre destacar que a América Latina ainda é a região, segundo os dados mais recentes do V-Dem, em que apresenta mais ataques contra o Judiciário realizados pelo Executivo, com o intuito de deslegitimar o sistema judicial:

²²⁴ AGUIAR-AGUILAR, Azul A. **Courts and the Constitutional Erosion of Democracy in Latin America**. 2020. Disponível em: <https://v-dem.net/media/publications/uwp_31_final.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2023.

²²⁵ LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. **UC Davis Law Review**, v. 47, n. 1, p. 189–260, 2013, p. 203-207.

Government attacks on judiciary (2022)



No gráfico, responde-se à pergunta: “com que frequência o governo atacou publicamente a integridade do Poder Judiciário?”. Em uma escala de zero a quatro, apresenta como respostas: “os ataques foram realizados diariamente ou semanalmente” (zero), “os ataques eram comuns e realizados em quase todos os meses do ano” (um), “os ataques ocorreram mais de uma vez” (dois), “houve ataques, mas foram raros” (três) e “não houve ataques à integridade do Judiciário” (quatro)²²⁶.

²²⁶ "Pergunta: Ataques do governo ao Judiciário. Com que frequência o governo atacou publicamente a integridade do Poder Judiciário? Esclarecimento: Os ataques à integridade do sistema judicial podem incluir alegações de que este é corrupto, incompetente ou de que as decisões foram motivadas politicamente. Estes ataques podem manifestar-se de várias formas, incluindo, entre outras, declarações preparadas divulgadas pelos meios de comunicação social, conferências de imprensa, entrevistas e discursos. Respostas: 0: Os ataques foram realizados diariamente ou semanalmente. 1: Os ataques eram comuns e realizados em quase todos os meses do ano. 2: Os ataques ocorreram mais de uma vez. 3: Houve ataques, mas foram raros. 4: Não houve ataques à integridade do Judiciário". Tradução livre de: "Question: Government attacks on judiciary. How often did the government attack the judiciary's integrity in public? Clarification: Attacks on the judiciary's integrity can include claims that it is corrupt, incompetent or that decisions were politically motivated. These attacks can manifest in various ways including, but not limited to prepared statements reported by the media, press conferences, interviews, and stump speeches. Responses: 0: Attacks were carried out on a daily or weekly basis. 1: Attacks were common and carried out in nearly every month of the year. 2: Attacks occurred more than once. 3: There were attacks, but they were rare. 4: There were no attacks on the judiciary's integrity". (VARIETIES OF DEMOCRACY. **Interactive Maps**. 2023. Disponível em: <https://v-dem.net/data_analysis/MapGraph/>. Acesso em: 20 nov. 2023).

Nesse gráfico, o Brasil apresenta o pior índice, com 0.05, seguido de outros países latino-americanos como Argentina (1.17), Peru (0.84) e México (1.34). De modo geral, a América Latina possui o pior índice de ataque ao Poder Judiciário.

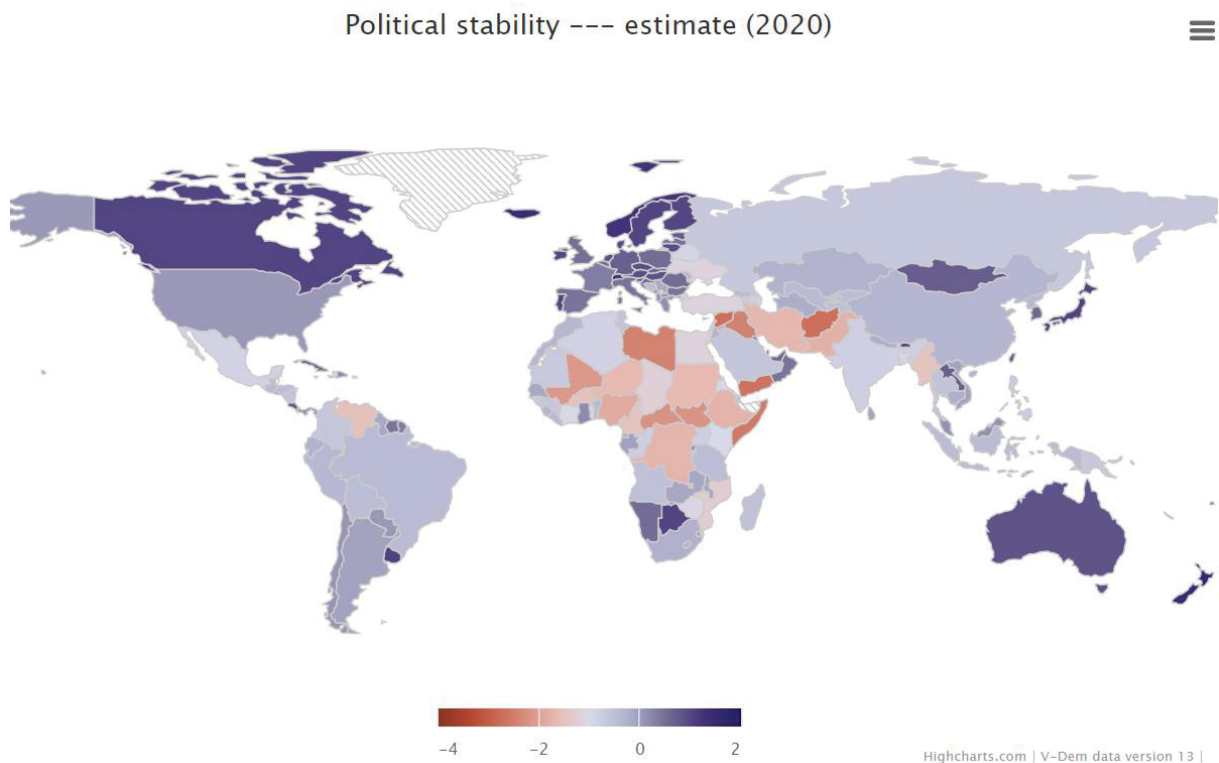
Tal cenário não pode ser explicado apenas e tão somente pelo sistema de governo presidencialista, já que existem outros fatores relacionados, como, por exemplo, a ideologia do partido político que está no poder, a contribuição de outros agentes com os ataques (como a mídia, os partidos e o próprio povo), o apoio popular em relação à deslegitimação do Judiciário, entre outros fatores.

É inegável, contudo, que o próprio sistema presidencialista contribui em grande medida para esse cenário, o que é explicado pelo fato de o presidencialismo, na prática, não ser um sistema de governo de consenso, isso porque, conforme apresentado por Juan Linz nos capítulos anteriores, o princípio do “*winner-take-all*” leva à crença de que o Presidente seria o único legitimado a falar em nome do povo, o único representante e porta-voz do povo, tal como se não fosse necessário o apoio dos demais partidos e dos outros Poderes para poder governar.

Além disso, a dupla legitimidade entre o Executivo e Legislativo nos países presidencialistas torna o sistema de governo mais difícil de encontrar um denominador comum nos momentos de conflito entre os Poderes, uma vez que não há princípio democrático que defina quais dos Poderes seria mais ou menos legitimado para falar em nome do povo.

Em termos de estabilidade política, o V-Dem apresenta o gráfico “Political stability” (estabilidade política), numa escala de (-4) a (2), e indica qual a probabilidade de o governo ser desestabilizado ou até mesmo derrubado por meios inconstitucionais ou violentos²²⁷:

²²⁷ "Pergunta: Estabilidade política. Esclarecimento: A Estabilidade Política combina vários indicadores que medem as percepções da probabilidade de o governo no poder ser desestabilizado ou derrubado por meios possivelmente inconstitucionais e/ou violentos, incluindo violência doméstica e terrorismo". Tradução livre de: "Question: Political stability. Clarification: Political Stability combines several indicators which measure perceptions of the likelihood that the government in power will be destabilized or overthrown by possibly unconstitutional and/or violent means, including domestic violence and terrorism". (VARIETIES OF DEMOCRACY. **Interactive Maps**. 2023. Disponível em: <https://v-dem.net/data_analysis/MapGraph/>. Acesso em: 20 nov. 2023).

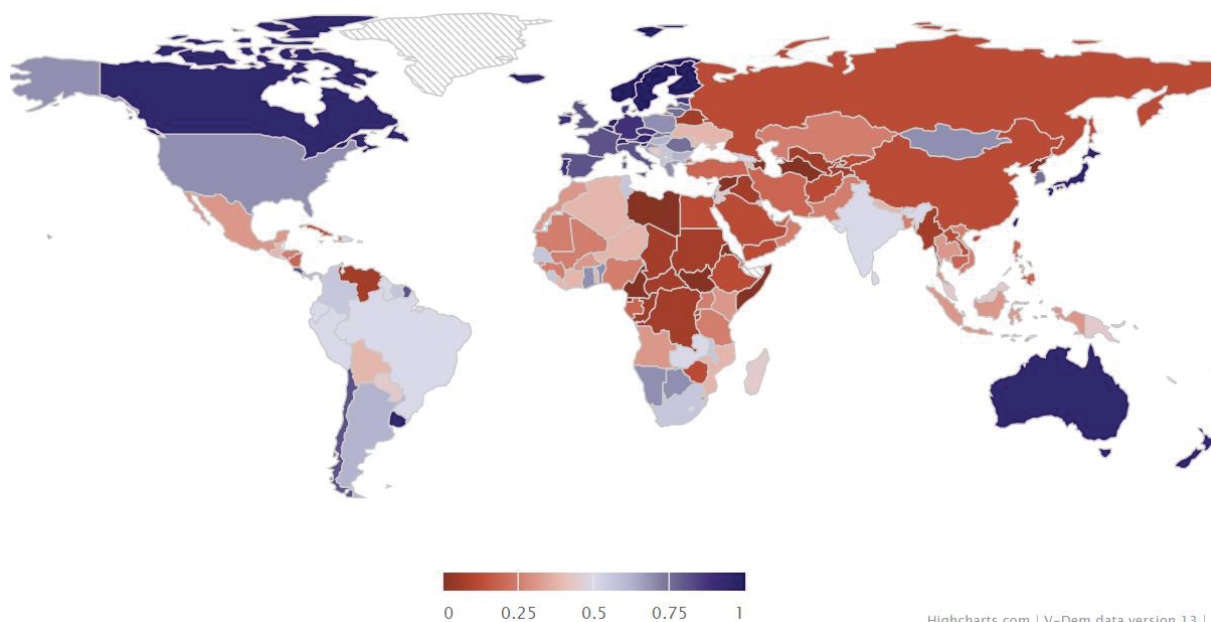


Grande parte dos países presidencialistas latino-americanos apresentam índice negativo na escala de estabilidade política, como o Brasil (-0.48), Argentina (-0.11), Colômbia (-0.91), Venezuela (-1.53), o que revela a grande instabilidade política na região, sobretudo em comparação com o modelo originário norte-americano (0.01).

Já em relação ao gráfico “Freedom House: Rule of Law” (Freedom House: Estado de Direito), o V-DEM realiza a sua elaboração com base nos dados da Freedom House, levando-se em conta os seguintes fatores para atribuir em que grau um país é considerando um Estado de Direito forte ou fraco: a independência do Poder Judiciário; até em que medida o Estado de Direito prevalece em questões civis e criminais; a existência de controle civil direto sobre a polícia; a proteção contra o terrorismo político, prisão injustificada, exílio e tortura; ausência de guerras e insurgências; e até que ponto as leis, políticas e práticas garantem a igualdade de tratamento de vários segmentos da população²²⁸:

²²⁸ "Pergunta: Estado de Direito. Esclarecimento: A variável mede a independência do Poder Judiciário; até que ponto o Estado de Direito prevalece em questões civis e criminais; a existência de controle civil direto sobre a polícia; a proteção contra o terror político, a prisão injustificada, o exílio e a tortura; ausência de guerra e insurgências; e até que ponto as leis, políticas e práticas garantem a igualdade de tratamento de vários segmentos da população". Tradução livre de: "Question: Rule of law. Clarification: The variable measures the independence of the judiciary; the extent to which rule of law prevails in civil and criminal matters; the existence of direct civil control over the police; the protection

Freedom House: Rule of Law (2020)



Nessa escala, a maior parte dos países presidencialistas latino-americanos apresentam um índice mediano ou baixo, como o caso do Brasil (0.5), Peru (0.5), México (0.31), etc.

No gráfico “Freedom House: Civil Liberties” (Freedom House: Liberdades Civas) que mede, em uma escala de zero a um, as liberdades civis em cada país (incluindo as liberdades de expressão e crença, direitos associativos e organizacionais, Estado de Direito e autonomia pessoal sem interferência do Estado²²⁹), tem-se que, com exceção da Venezuela (0.17), Nicarágua (0.33) e Honduras (0.33), todos os outros países hiperpresidencialistas latino-americanos

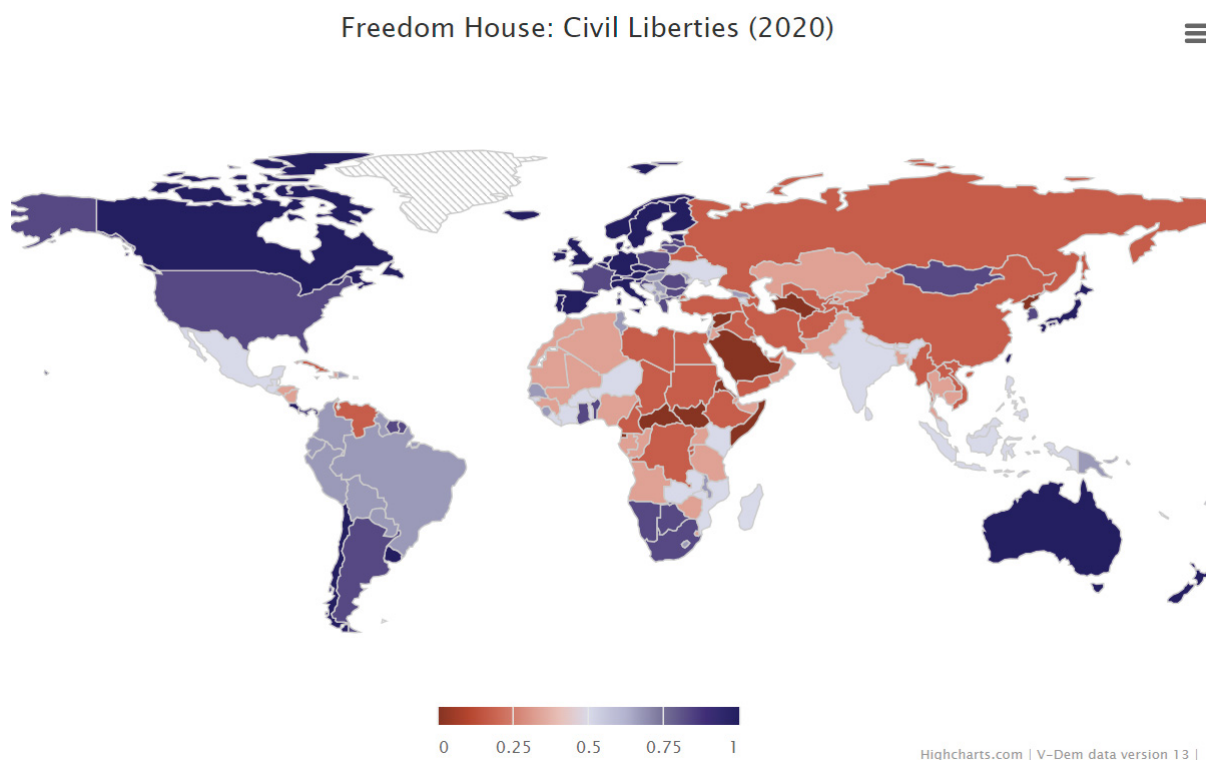
from political terror, unjustified imprisonment, exile and torture; absence of war and insurgencies; and the extent to which laws, policies and practices guarantee equal treatment of various segments of the population". (VARIETIES OF DEMOCRACY. **Interactive Maps**. 2023. Disponível em: <https://v-dem.net/data_analysis/MapGraph/>. Acesso em: 20 nov. 2023).

²²⁹ "Pergunta: Liberdades civis. Esclarecimento: As liberdades civis permitem as liberdades de expressão e crença, direitos associativos e organizacionais, Estado de Direito e autonomia pessoal sem interferência do Estado. A lista mais específica de direitos considerados varia ao longo dos anos". Tradução livre de: "Question: Civil liberties. Clarification: Civil liberties allow for the freedoms of expression and belief, associational and organizational rights, rule of law, and personal autonomy without interference from the state. The more specific list of rights considered vary over the years". (VARIETIES OF DEMOCRACY. **Interactive Maps**. 2023. Disponível em: <https://v-dem.net/data_analysis/MapGraph/>. Acesso em: 20 nov. 2023).

apresentam índices médios ou altos no quesito de liberdades civis, como Brasil (0.67), Bolívia (0.67), Panamá (0.83), Chile (1), Uruguai (1), Costa Rica (1).

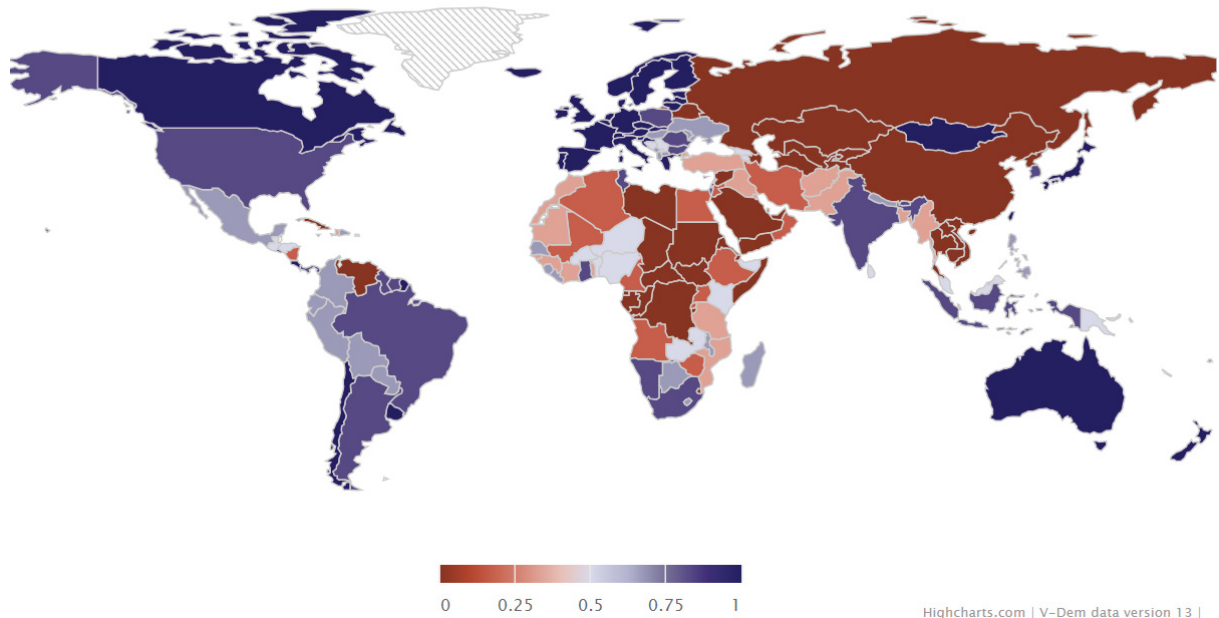
O mesmo pode ser observado em relação ao gráfico “Freedom House: Political Rights” (Freedom House: Direitos Políticos) que mede, numa escala de zero a um, os direitos políticos da população em cada país (incluindo o direito de votar livremente, competir por cargos públicos, associar-se a partidos e organizações políticas e o direito de eleger representantes)²³⁰.

De igual modo, com exceção apenas da Venezuela (0) e Nicarágua (0.17), todos os outros países latino-americanos apresentam índices elevados: Brasil (0.83), Argentina (0.83), Chile (1), etc.



²³⁰ "Pergunta: Direitos políticos. Esclarecimento: Os direitos políticos permitem que as pessoas participem livremente no processo político, incluindo o direito de votar livremente em alternativas distintas em eleições legítimas, competir por cargos públicos, aderir a partidos e organizações políticas e eleger representantes que tenham um impacto decisivo nas políticas públicas e são responsáveis perante o eleitorado. A lista específica de direitos considerados varia ao longo dos anos". Tradução livre de: "Question: Political rights. Clarification: Political rights enable people to participate freely in the political process, including the right to vote freely for distinct alternatives in legitimate elections, compete for public office, join political parties and organizations, and elect representatives who have a decisive impact on public policies and are accountable to the electorate. The specific list of rights considered varies over the years". (VARIETIES OF DEMOCRACY. **Interactive Maps**. 2023. Disponível em: <https://v-dem.net/data_analysis/MapGraph/>. Acesso em: 20 nov. 2023).

Freedom House: Political Rights (2020)



Pode-se extrair dos gráficos “Freedom House: Civil Liberties” e “Freedom House: Political Rights” que ambos corroboram com a tese de Gargerella no sentido de que as constituições latino-americanas avançaram na previsão e proteção de direitos fundamentais, o que pode ser comprovado pela alta proteção desses direitos nas constituições da América Latina, sobretudo em comparação até mesmo com países presidencialistas africanos e asiáticos.

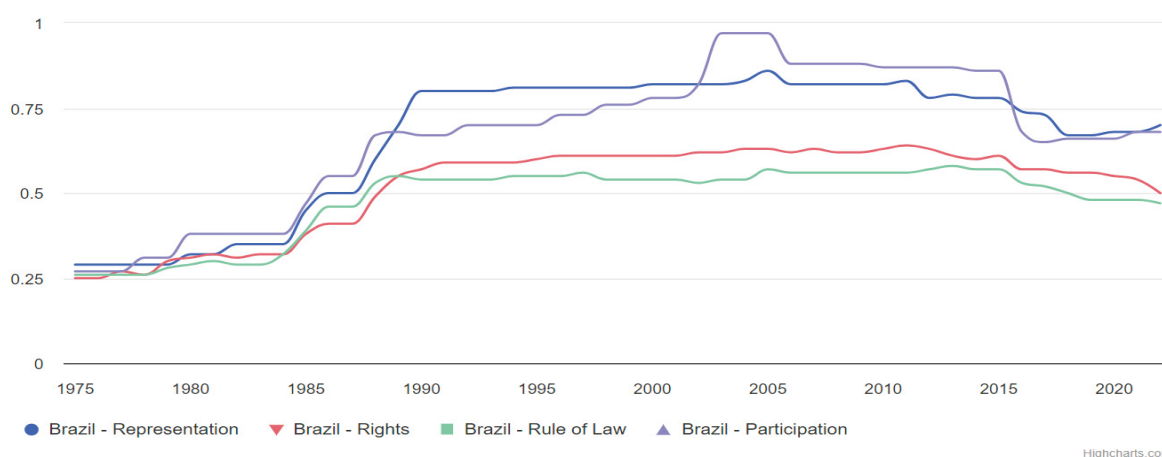
O presidencialismo forte na região latino-americana, entretanto, pode entrar em atrito com os direitos fundamentais previstos constitucionalmente e, por consequência, acarretar a redução da qualidade democrática do país, já que os direitos fundamentais são limitadores dos poderes do Executivo, enquanto ao mesmo tempo, paradoxalmente, a constituição tenta atribuir poderes excessivos ao Executivo.

Em termos de qualidade democrática de cada país, a organização intergovernamental International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) estuda e elabora anualmente relatórios de índices dos países no mundo atinente à qualidade democrática de cada um.

Por meio do Global State of Democracy Indices (GSoD Indices), o IDEA analisa, por meio de dados coletados, o desempenho democrático de cada país, em

uma escala de zero a um, a partir de quatro categorias: representação²³¹, direitos²³², Estado de Direito²³³ e participação²³⁴.

O gráfico de índice democrático do Brasil demonstra que desde a redemocratização o país apresentou índices crescentes na qualidade democrática e se manteve relativamente estável a partir de 2005, mas a partir de 2015 o país apresentou uma queda na qualidade democrática. No ano de 2022, o Brasil apresentou os índices de 0.7 (representação), 0.5 (direitos), 0.47 (Estado de Direito) e 0.68 (participação)²³⁵:



²³¹ "Representação: Eleições Limpas, Sufrágio Inclusivo, Partidos Políticos Livres, Governo Eleito, Parlamento Eficaz, Democracia Local". Tradução livre de: "Representation: Clean Elections, Inclusive Suffrage, Free Political Parties, Elected Government, Effective Parliament, Local Democracy". (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Global State of Democracy Indices**. 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/democracytracker/gsoi-indices>>. Acesso em 30 ago. 2023).

²³² "Direitos: Acesso à Justiça, Bem-Estar Básico, Liberdades Cívicas, Igualdade Política". Tradução livre de: "Rights: Access to Justice, Basic Welfare, Civil Liberties, Political Equality". (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Global State of Democracy Indices**. 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/democracytracker/gsoi-indices>>. Acesso em 30 ago. 2023).

²³³ "Estado de Direito: Independência Judicial, Ausência de Corrupção, Execução Previsível, Integridade Pessoal e Segurança". Tradução livre de: "Rule of Law: Judicial Independence, Absence of Corruption, Predictable Enforcement, Personal Integrity and Security". (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Global State of Democracy Indices**. 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/democracytracker/gsoi-indices>>. Acesso em 30 ago. 2023).

²³⁴ "Participação: Sociedade Civil, Engajamento Cívico, Participação Eleitoral, Democracia Direta, Democracia Local". Tradução livre de: "Participation: Civil Society, Civic Engagement Electoral Participation, Direct Democracy, Local Democracy". (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Global State of Democracy Indices**. 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/democracytracker/gsoi-indices>>. Acesso em 30 ago. 2023).

²³⁵ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Global State of Democracy Indices**. 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/democracytracker/gsoi-indices>>. Acesso em 30 ago. 2023.

²³⁵ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Global State of Democracy Indices**. 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/democracytracker/gsoi-indices>>. Acesso em 30 ago. 2023.

Segundo dados e informações do IDEA, o Brasil é considerado uma democracia de desempenho médio²³⁶ e que tem apresentados declínios significativos na qualidade de sua democracia nos últimos cinco anos²³⁷.

O mesmo se observa de modo geral em outras democracias nas Américas que, nos últimos 5 anos, embora os países tenham se mantido em nível intermediário nas categorias de democracia (representação, direitos, Estado de Direito e participação), verifica-se ao mesmo tempo contração na qualidade democrática²³⁸.

De acordo com o relatório do IDEA sobre as Américas, os líderes eleitos têm provocado a erosão da democracia, utilizando-se das instituições e órgãos estatais para legitimar restrições aos direitos, ao espaço cívico e à competição eleitoral²³⁹. Além disso, no ano de 2023, segundo dados do Latinobarômetro, apenas 48% dos latino-americanos disseram que apoiavam a democracia, uma diminuição de 15 pontos em relação aos 63% de pessoas que apoiavam a democracia no ano de 2010²⁴⁰, de modo que essa insatisfação, de acordo com o relatório do IDEA, reflete e contribui com o crescimento de líderes populistas e com sistemas políticos fragmentados e polarizados que não têm obtido sucesso em manter a democracia na região²⁴¹.

Segundo o relatório das Américas do IDEA, as instituições (“instituições compensatórias”), como Legislativo, Judiciário, sociedade civil, etc., que controlam o Executivo, apresentaram papel intrinsecamente relevante e fundamental para a sobrevivência da democracia nas Américas²⁴². Essas instituições fortes surgiram por

²³⁶ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Brazil**. 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/democracytracker/country/brazil>>. Acesso em 30 ago. 2023.

²³⁷ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Brazil**. 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/democracytracker/country/brazil>>. Acesso em 30 ago. 2023.

²³⁸ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **The state of democracy in the Americas**. 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/gsod/2023/chapters/americas/>>. Acesso em 30 ago. 2023.

²³⁹ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **The state of democracy in the Americas**. 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/gsod/2023/chapters/americas/>>. Acesso em 30 ago. 2023.

²⁴⁰ LATINOBARÓMETRO. La Recesión Democrática de América Latina. **Informe 2023**. Santiago: Corporación Latinobarómetro, 2023. Disponível em: <<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 15 dez. 2023.

²⁴¹ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **The state of democracy in the Americas**. 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/gsod/2023/chapters/americas/>>. Acesso em 30 ago. 2023.

²⁴² INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **The state of democracy in the Americas**. 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/gsod/2023/chapters/americas/>>. Acesso em 30 ago. 2023.

causa das ditaduras militares e da instabilidade política na região, que fizeram que a prioridade nos países fosse a criação de um forte sistema de freios e contrapesos e de proteção, em âmbito regional e nacional, dos meios de comunicação e da sociedade civil contra os excessos do Executivo.

O IDEA aponta que as instituições tiveram papel relevante para o fortalecimento da democracia nas Américas, como, por exemplo, as organizações internacionais como a Organização dos Estados Americanos (OEA) por meio de observatórios eleitorais e adoção da Carta Democrática Interamericana, além do papel relevante dos movimentos sociais, comissões eleitorais, imprensa, instituições nacionais de direitos humanos que monitoram o cumprimento dos direitos humanos e mantêm o Poder Executivo sob controle, entre outros²⁴³.

Em relação aos Poderes Legislativo e Judiciário, aponta-se no relatório que houve um sucesso considerado “misto” em relação ao Legislativo no seu papel de supervisão do Executivo nos países da América, enquanto o Judiciário obteve um sucesso maior de controle do Executivo.

De maneira geral, segundo consta no relatório, a eficácia do Legislativo no controle do Executivo foi fraca ou ocorreu às custas da estabilidade em contextos em que o Executivo e o Legislativo são liderados por partidos opostos – o que ocorre, geralmente, quando há fragmentação da classe política e a proliferação de partidos políticos não tradicionais que exigem que os líderes realizem compromissos para fazer avançar as suas prioridades²⁴⁴.

Por outro lado, o Judiciário obteve mais êxito de controle do Poder Executivo especialmente em países onde a independência e autonomia judicial são fortes, como é o caso do Brasil, em que o relatório do IDEA cita, a título de exemplo, que o controle judicial no Brasil durante as eleições de 2022 foram fundamentais para barrar a desinformação no meio de uma campanha presidencial extremamente polarizada²⁴⁵. Contudo, em alguns países com baixo desempenho no quesito de independência judicial, o Judiciário não tem sido uma importante instituição de controle, como é o

²⁴³ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **The state of democracy in the Americas.** 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/gsod/2023/chapters/americas/>>. Acesso em 30 ago. 2023.

²⁴⁴ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **The state of democracy in the Americas.** 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/gsod/2023/chapters/americas/>>. Acesso em 30 ago. 2023.

²⁴⁵ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **The state of democracy in the Americas.** 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/gsod/2023/chapters/americas/>>. Acesso em 30 ago. 2023.

caso da Nicarágua em que o Judiciário foi “armado” para reprimir a dissidência política²⁴⁶.

Muito embora as instituições compensatórias ainda possuam papel extremamente relevante para manter a democracia e frear os abusos do Executivo, os índices de democracia da região nos últimos anos se inclinaram muito mais à contração da democracia, conforme pode ser observado no gráfico abaixo de número de países com significativos avanços e declínios em fatores relacionados às instituições compensatórias:

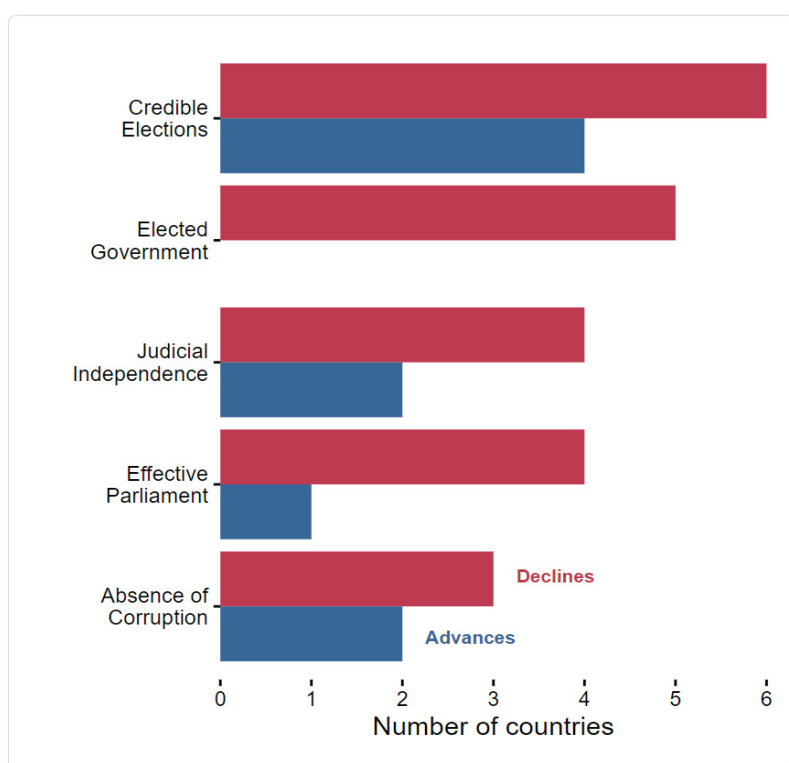


Figure 4.9 Number of countries with significant advances and declines in factors relating to CIs in 2022 (compared with 2017)

Source ▼

International IDEA, The Global State of Democracy Indices v7.1, 2023.

Em comparação, entre os anos de 2017 e 2022, apesar de a maior parte dos países da América apresentarem um sistema de freios e contrapesos forte, ao mesmo tempo tiveram mais declínios democráticos do que avanços, seja na questão de

²⁴⁶ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **The state of democracy in the Americas.** 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/gsod/2023/chapters/americas/>>. Acesso em 30 ago. 2023.

eleições críveis²⁴⁷, governo eleito²⁴⁸, independência judicial²⁴⁹, na efetividade do Parlamento²⁵⁰ e ausência de corrupção²⁵¹.

Em suma, as instituições, tanto nacionais quanto internacionais, tem tido papel importante para a contenção do Executivo e a estabilidade democrática nos países presidencialistas das Américas, muito embora os dados demonstrem que o Executivo ainda seja forte o suficiente a ponto de levar grande parte dos países a uma contração democrática.

4.2 REPENSANDO O PRESIDENCIALISMO

Diante do exposto, é possível verificar que o presidencialismo afeta a qualidade democrática e não é o melhor sistema de governo para assegurar a sobrevivência de uma democracia, seja por conta de suas características rígidas e

²⁴⁷ "Eleições Críveis denota até que ponto as eleições para cargos políticos representativos nacionais estão livres de irregularidades, tais como falhas no recenseamento eleitoral e nos processos de campanha, intimidação dos eleitores e contagem fraudulenta". Tradução livre de: "Credible Elections denotes the extent to which elections for national, representative political office are free from irregularities, such as flaws and biases in the voter registration and campaign processes, voter intimidation and fraudulent counting". (HUDSON, Alexander; SKAANING, Svend-Erik. **The Global State of Democracy Indices Methodology: Conceptualization and Measurement Framework**, v.7, 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/sites/default/files/GSOD/global-state-of-democracy-indices-methodology-v7-2023.pdf>>. Acesso em 23 set. 2023).

²⁴⁸ "Governo Eleito denota até que ponto os cargos governamentais representativos nacionais são preenchidos através de eleições". Tradução livre de: "Elected Government denotes the extent to which national, representative government offices are filled through elections". (HUDSON, Alexander; SKAANING, Svend-Erik. **The Global State of Democracy Indices Methodology: Conceptualization and Measurement Framework**, v.7, 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/sites/default/files/GSOD/global-state-of-democracy-indices-methodology-v7-2023.pdf>>. Acesso em 23 set. 2023).

²⁴⁹ "A Independência Judicial denota até que ponto os tribunais não estão sujeitos a influências indevidas, especialmente do poder Executivo". Tradução livre de: "Judicial Independence denotes the extent to which the courts are not subject to undue influence, especially from the executive". (HUDSON, Alexander; SKAANING, Svend-Erik. **The Global State of Democracy Indices Methodology: Conceptualization and Measurement Framework**, v.7, 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/sites/default/files/GSOD/global-state-of-democracy-indices-methodology-v7-2023.pdf>>. Acesso em 23 set. 2023).

²⁵⁰ "Parlamento Eficaz denota até que ponto o Legislativo é capaz de supervisionar o Executivo". Tradução livre de: "Effective Parliament denotes the extent to which the legislature is capable of overseeing the executive". (HUDSON, Alexander; SKAANING, Svend-Erik. **The Global State of Democracy Indices Methodology: Conceptualization and Measurement Framework**, v.7, 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/sites/default/files/GSOD/global-state-of-democracy-indices-methodology-v7-2023.pdf>>. Acesso em 23 set. 2023).

²⁵¹ "Ausência de Corrupção denota até que ponto o Executivo, e a administração pública de forma mais ampla, não abusa do cargo para ganho pessoal". Tradução livre de: "Absence of Corruption denotes the extent to which the executive, and public administration more broadly, does not abuse office for personal gain". (HUDSON, Alexander; SKAANING, Svend-Erik. **The Global State of Democracy Indices Methodology: Conceptualization and Measurement Framework**, v.7, 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/sites/default/files/GSOD/global-state-of-democracy-indices-methodology-v7-2023.pdf>>. Acesso em 23 set. 2023).

inflexíveis, seja por conta do excesso de poderes atribuídos ao Presidente, sobretudo no hiperpresidencialismo, que entram em dissonância com a proteção de direitos, a separação e o equilíbrio entre os Poderes.

Os gráficos apresentados no capítulo anterior, por exemplo, além de corroborarem com as teses de Linz e Gargarella sobre o presidencialismo, confirmam ao mesmo tempo a tendência do presidencialismo ser um sistema de governo mais propenso à instabilidade democrática.

No caso do presidencialismo brasileiro, sob qualquer perspectiva, o sistema de governo se torna prejudicial à qualidade democrática, isso porque um Presidente demasiadamente fraco não detém status político suficiente para terminar o seu mandato – que, frise-se, é um mandato rígido e inflexível –, não consegue aprovar projetos políticos e tampouco é capaz de avançar a sua pauta política proposta²⁵².

Tal cenário é capaz de levar à paralisia do sistema político, uma vez que o Presidente politicamente fraco não conta com apoio do Congresso e somente poderá ser retirado do cargo por meio de um processo de *impeachment* (se houver, ao menos em tese, cometimento de crime de responsabilidade) ou, em alguns casos de alguns países, por meio do *recall* (revogação de mandato político). Em ambas as hipóteses, o processo para retirada do Presidente do cargo é demorado e custoso e, além disso, ocasiona grande instabilidade política e, às vezes, democrática, já que o sistema presidencialista foi pensado para o Presidente se manter no cargo para o qual foi eleito por um período estritamente definido e apenas em hipóteses muito excepcionais poder ser retirado de seu cargo.

Além do mais, levando-se em conta a lógica do princípio do “*winner-take-all*” e considerando o cenário de o Presidente não possuir apoio político suficiente, sua única opção para tentar se manter no cargo e evitar a paralisia política será governar por meio de atos normativos com força de lei (edição de decretos, medidas provisórias, etc.), deixando-se de lado a busca pelo consenso e criando-se mais entraves para a estabilidade e para a busca de um consenso político.

Por outro lado, no cenário de um Presidente extremamente forte, há sérios empecilhos e dificuldades de contenção dos poderes do Presidente pelo Legislativo, pelo Judiciário e pelas instituições e órgãos de controle, o que faz prevalecer o

²⁵² Como ocorreu no caso do *impeachment* de Fernando Collor de Mello (1992) e Dilma Rousseff (2016) que, ao perderem do apoio do Congresso, tornaram-se politicamente fracos, e isso contribuiu com o processo *impeachment*.

Executivo sobre os demais, de modo que tal cenário se torna o terreno fértil para o florescimento de formas contemporâneas e atuais de autoritarismo. Nas palavras de Barboza e Robl Filho:

(...) o desenho institucional do presidencialismo brasileiro impõe dificuldades no adequado funcionamento da democracia constitucional tanto em situações com Presidente fraco como com Presidente forte. No caso de enfraquecimento do Presidente República, o chefe de Estado e de governo não termina o mandato. De outro lado, na situação de um Presidente exageradamente forte em virtude da ausência de contenção pelos outros Poderes instituídos e pelos órgãos constitucionalmente autônomos, podem ser observadas formas contemporâneas de autoritarismo e o constitucionalismo abusivo, sendo esta experiência recentemente descrita em alguns regimes políticos atuais e especialmente na América Latina.²⁵³

No caso de um Presidente que se sobressai sobre os demais Poderes e órgãos de controle, será posto em risco o princípio de separação de Poderes e, por consequência, também a própria democracia, uma vez que haverá a preponderância de um Poder sobre os demais. Veja-se que o excesso e a concentração de poderes em uma única pessoa divergem e destoam de qualquer ideal democrático que, intrinsicamente, baseia-se no equilíbrio entre os Poderes e no processo decisório nas mãos de muitos (povo).

Logo, é necessário repensar de que modo o sistema presidencialista pode se manter em um regime democrático, evitando-se instabilidades políticas e democráticas.

Primeiramente, mantendo-se o sistema de governo presidencialista, é necessária a redução, além da desconcentração e descentralização dos poderes do Executivo, sobretudo em países onde houve a exacerbação de poderes na figura do Executivo, tal como o caso dos países hiperpresidencialistas latino-americanos.

Após os longos períodos de repressão e autoritarismo ocorridos na ditadura militar, os legisladores constituintes se distanciaram do modelo originário norte-americano e optaram por manter a concentração de poderes nas mãos de uma única pessoa (Presidente) com o objetivo de garantir a unidade nacional e a estabilidade democrática no período de redemocratização, o que foi replicado nas constituições contemporâneas e persiste até os dias atuais.

²⁵³ BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, ano 12, n. 39, p. 79-97, jul./dez. 2018, p. 81-82.

Segundo Fernando Limonji, o modelo do presidencialismo teria sido pensado para evitar a morosidade do Legislativo e, sendo assim, aumentar os poderes do Executivo teria o objetivo de dar respostas ágeis à sociedade²⁵⁴.

Contudo, ao ser concebido para uma liderança forte do Executivo e para manter uma separação estrita entre os Poderes, o sistema presidencialista deixou de apresentar uma “liderança decisiva” do Executivo, sobretudo nos casos de imobilismo no campo político ou falta de apoio parlamentar, o que leva ao uso dos excessivos poderes do Presidente e à insuficiência de controles e surgem modelos autocráticos²⁵⁵.

No design constitucional brasileiro, com a Constituição de 1988, conforme apresentado nos capítulos anteriores, o Presidente continuou a deter amplos poderes de agenda mesmo no período de redemocratização pós ditadura militar, de modo que sua supremacia e sua força são desproporcionais em comparação com os demais Poderes.

Nesse sentido, é imprescindível pensar na limitação de poderes do Presidente, em especial em relação aos seus poderes legislativos.

A título de exemplo, a lógica de edição das medidas provisórias deve ser inversa: ao invés da utilização de um critério negativo (previsão do que não pode ser objeto de medida provisória, conforme consta do art. 62, § 1º, CF), a adoção de um critério positivo é mais coerente, em termos democráticos, baseando-se no que de

²⁵⁴ “Os dois campos – presidencialistas e parlamentaristas – defendiam que era necessário dotar o Poder Executivo dos meios necessários para produzir decisões e que, a condição sine qua non para tanto era a ‘modernização’ do Poder Legislativo, evitando que este viesse a se tornar um obstáculo ao funcionamento regular do governo. O texto constitucional foi escrito sob um amplo consenso de que o sucesso da democracia dependia da capacidade do governo de dar respostas efetivas e rápidas às crescentes demandas postas aos governos por sociedades modernas e complexas. A modernização institucional foi o leitmotiv sobre a qual se deu a definição das relações entre o Executivo e o Legislativo. O processo decisório precisava ser dotado de eficiência. Protelar decisões seria a forma de alimentar crises, de não dar as respostas demandadas pela sociedade. Em sendo assim, o principal obstáculo a ser transposto era o conservadorismo e a morosidade característicos do Poder Legislativo. Para tanto, era necessário fortalecer o Poder Executivo evitando que este pudesse ser paralisado pela inação do Legislativo. Mais do que isto, era preciso dotar o Executivo de “vias de escape” sempre que uma possível divergência entre os poderes pudesse redundar em confronto ou inação. (LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: Ruben George Oliven, Marcelo Ridenti, Gildo Marçal Brandão. (Org.). **A Constituição de 1988 na Vida Brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, v. 1, 2008, p. 23-56).

²⁵⁵ Segundo Scott Mainwaring, “Os sistemas presidencialistas não foram concebidos para engendrar uma liderança executiva decisiva e sim para promover a dispersão do poder. Mas a ausência de liderança executiva decisiva, democraticamente exercida, muitas vezes criou quebra-cabeças. Muitos sistemas presidencialistas oscilam entre o excesso de controles sobre os poderes presidenciais, levando ao imobilismo, e a insuficiência desses controles, gerando autocracia.” (MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, SP, n. 28-29, p. 21-74, 1993).

fato poderia ser objeto de medida provisória pelo Presidente para limitar as possibilidades de edição de medidas provisórias para apenas as hipóteses definidas e autorizadas expressamente pelas normas constitucionais. Por consequência, o que não há previsão expressa ficaria vedado ao Executivo e seria de competência apenas do Legislativo.

Além disso, os critérios de urgência e relevância das medidas provisórias devem passar por um crivo mais escrito e controlado pelo Judiciário, para evitar eventuais abusos na sua utilização.

Nesse mesmo sentido, em relação à edição de decretos, a existência de meios de controle pelo Judiciário também é razoável, sobretudo se extrapolarem o poder regulamentar e passarem a inovar a legislação ou a Constituição ou até mesmo a contrariar as normas no caso concreto e, especialmente, se contrariarem os direitos fundamentais e as normas constitucionais.

Além do mais, a nomeação de autoridades de alto escalão, como o caso dos Ministros de Estado, precisam de aprovação e confirmação em sabatina pelo Legislativo, tal como ocorre com outros cargos, de Magistrados, Ministros do Tribunal de Contas da União, Presidente e diretores do Banco Central, Procurador-Geral da República (art. 52, III, CF²⁵⁶), isso porque há relevante papel na atuação dos Ministros de Estado e seus subordinados em pastas de alto impacto social na vida da população, como educação, saúde, segurança pública, entre outros.

Para haver a mudança e redução dos poderes atribuídos ao Presidente, é necessária a alteração da Constituição Federal via emenda constitucional (art. 60, CF), uma vez que os poderes do Presidente estão todos expressos e previstos na Constituição (art. 84, CF).

Importante destacar aqui que a limitação dos poderes do Executivo não significa uma violação ao princípio da separação de Poderes nem mesmo uma supremacia do Legislativo ou Judiciário sobre o Executivo, mas, sim, um reequilíbrio entre todos os Poderes, pois o cenário atual é de hiperpresidencialismo, hegemonia e

²⁵⁶ “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...) III - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de: a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição; b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República; c) Governador de Território; d) Presidente e diretores do banco central; e) Procurador-Geral da República; f) titulares de outros cargos que a lei determinar; (...)”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

sobreposição do Executivo em relação aos outros Poderes, assim como expõe Gargarella acerca das constituições latino-americanas.

Além disso, o design constitucional brasileiro é extremamente concentrado na figura do Executivo federal, existindo pouco espaço decisório e legislativo para os outros entes federativos em comparação ao modelo originário norte-americano.

Embora o design constitucional no Brasil tenha sido pensado a partir da obra dos Federalistas e do modelo do federalismo norte-americano, ao ser importado se tornou um federalismo centrípeto, com grande concentração na União, em contrapartida ao modelo norte-americano que é considerado um federalismo centrífugo, com maior autonomia aos estados federados.

Muito embora a forma federativa de Estado seja cláusula pétrea (art. 60, § 4º, I, CF²⁵⁷), há desproporção e desequilíbrio entre a distribuição de poderes entre os entes federativos, já que a competência legislativa da União é amplamente extensa, concentrada e centralizadora (arts. 21 e 22, CF) em comparação às competências atribuídas aos Estados e Municípios, que são muito mais restritas e residuais (arts. 23 e 24, CF). Nas palavras de José Arthur Castillo de Macedo e Estefânia Maria de Queiroz Barboza:

Estudos recentes demonstram que muitas políticas públicas são decididas na esfera federal, impondo limites às capacidades dos entes locais e regionais sobre suas próprias políticas. Além disso, poucas competências constitucionais exclusivas são atribuídas aos estados-membros e aos municípios (nível local) pela Constituição brasileira (nos artigos 25 às 31). Ademais, do ponto de vista financeiro, poucas competências constitucionais exclusivas são atribuídas aos estados e municípios, centralizando o poder decisório em âmbito federal, razão pela qual os estados e municípios ficam com poucos recursos financeiros para executar as políticas federais, o que tem ocasionado déficits recorrentes dos entes subnacionais.

(...)

Por outro lado, embora as constituições brasileiras tenham sempre detalhado as responsabilidades dos três níveis de governo, a carta de 1988 é, sem dúvida, a mais detalhada. A União (como é chamado o nosso governo central) tem a mais ampla e importante gama de competências exclusivas (legislativas ou administrativas). Não obstante os poderes residuais dos estados, o alto nível de detalhe da Constituição de 1988 deixa pouco espaço para o exercício da jurisdição residual.²⁵⁸

²⁵⁷ “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; (...)”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

²⁵⁸ MACEDO, José Arthur Castillo de; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Federação Brasileira: design constitucional e centralização. **Revista de Direito Público da Economia — RDPE**, Belo Horizonte, v. 19, n. 75, jul.-set. 2021, p. 317-318.

Esse cenário faz com que a tomada das decisões mais importantes da vida da população se desloque ao âmbito nacional: ao Congresso Nacional, que possui a competência originária para legislar, e também ao Presidente, que tem os poderes de legislar sobre as mais amplas matérias atinentes a nível federal via medidas provisórias, decretos, entre outros.

Na prática, os Estados e Municípios possuem competência legislativa mais limitada e a maior parte da competência permanece a nível federal, o que aumenta as hipóteses legais em que o Executivo federal pode intervir.

Somado a tudo isso, a ausência de incentivos constitucionais que proporcionem a cooperação entre os entes federativos (federalismo cooperativo) torna o sistema muito mais competitivo e desigual, sobretudo ante as diferenças regionais no país²⁵⁹, o que, por consequência, faz com que prevaleça a preponderância da União em face dos demais entes.

Além disso, o princípio da simetria, ao determinar o espelhamento das constituições estaduais à Constituição Federal, retira a autonomia estadual e torna o sistema ainda mais centralizado na União²⁶⁰.

Nota-se, portanto, que o federalismo brasileiro é extremamente centralizado e atribui inúmeras responsabilidades ao âmbito federal, de modo que deixa em segundo plano a autonomia dos demais entes e se distancia do modelo originário norte-americano.

Em suma, a centralização dos poderes e competências na União implicam maiores poderes e competências também ao Executivo no âmbito federal (Presidente da República) e essa concentração de poderes em uma única pessoa não se traduz em garantia e execução dos direitos previstos constitucionalmente, pois se o Presidente possui margem para utilizar os poderes que lhe são atribuídos, poderá usá-los tanto para cumprir quanto também para descumprir a Constituição.

²⁵⁹ MACEDO, José Arthur Castillo de; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Federação Brasileira: design constitucional e centralização. **Revista de Direito Público da Economia — RDPE**, Belo Horizonte, v. 19, n. 75, jul.-set. 2021, p. 318-320.

²⁶⁰ MACEDO, José Arthur Castillo de; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Federação Brasileira: design constitucional e centralização. **Revista de Direito Público da Economia — RDPE**, Belo Horizonte, v. 19, n. 75, jul.-set. 2021, p. 332-333.

É importante compreender o federalismo não apenas como divisão geográfica circunscrita a um território, mas também como divisão e limitação de poderes, sobretudo do Poder Executivo, dentro de um determinado território.

Veja-se que quanto maior a limitação e divisão de competências entre os entes, menor é a concentração de poderes em uma única pessoa ou em um único ente. Além disso, o federalismo, ao limitar e ao descentralizar o poder de uma única pessoa ou ente, tende a promover a diversidade em uma mesma ordem jurídica, protege as minorias, os direitos fundamentais e a democracia²⁶¹.

É possível a alteração das competências entre os entes federativos para um modelo mais simétrico e proporcional ante a inexistência de óbice constitucional, mas desde que houvesse alteração via emenda constitucional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal.

Mainwaring e Shugart defendem que o chefe do Executivo, no presidencialismo, tenha poderes limitados, já que o sistema funcionaria melhor com a limitação de poderes, pois um Presidente com grandes poderes (especialmente legislativos) impede a construção de consensos:

Pode-se argumentar que os sistemas presidencialistas funcionam melhor se o presidente tiver poderes limitados. Num sistema presidencialista, enfraquecer a presidência significa principalmente enfraquecer os seus poderes sobre a legislação, embora a importância de diminuir os poderes presidenciais no que diz respeito à formação do gabinete, ao exigir a confirmação das nomeações pelo Congresso, não deva ser subestimada. Em vários países da América Latina, bem como na Coreia do Sul e nas Filipinas, a tendência tem sido dotar constitucionalmente os presidentes de amplos poderes legislativos. (...) Quando o presidente tem amplos poderes legislativos, a capacidade do Congresso para debater, chegar a acordos e oferecer compromissos sobre questões controversas que a sociedade enfrenta é extremamente limitada. Por outro lado, o presidente adquire enorme importância legislativa e dispõe de armas formidáveis com as quais modera e ajusta a legislação para responder aos seus interesses e limitar a construção de consensos dentro da assembleia (...).²⁶²

²⁶¹ Segundo Leonam Liziero: “Ainda, o federalismo permite, com sua dupla sujeição, a promoção de direitos fundamentais, caso no qual é imprescindível força normativa da Constituição Federal para assegurar tais direitos em todas as unidades federativas, independentemente de qual seja. Ainda que as ordens jurídicas dos Estados sejam diferentes, direitos fundamentais, como liberdades básicas e direitos sociais mínimos, devem ser assegurados igualmente a nível subnacional. Por fim, o federalismo promove a democracia por pulverizar os centros de decisão e ser antagônico ao autoritarismo centralista.” (LIZIERO, Leonam. Legitimação do federalismo e vantagens da forma federal de estado. **Direito Público**, 16, 2019).

²⁶² Tradução livre de: “Se puede argumentar que los sistemas presidenciales funcionan mejor si el presidente tiene poderes limitados. En un sistema presidencial, debilitar la presidencia significa principalmente debilitar sus poderes sobre legislación, aunque la importancia de disminuir los poderes presidenciales con respecto a la formación del gabinete, al requerirse la confirmación de las nominaciones por parte del Congreso, no debe ser desestimada. En varios países de América Latina, así como en Corea del Sur y las Filipinas, la tendencia ha sido dotar constitucionalmente a los

Observe-se que o sistema será mais democrático quanto mais houver participação do povo, agentes e órgãos na tomada de decisões, na administração e na execução das leis e na proteção de direitos, assim como será considerado mais legítimo quanto mais houver a construção de consensos.

O sistema presidencialista, conforme anteriormente dito, não foi idealizado como um sistema de construção de consensos, mas sim baseado na lógica do “*winner-take-all*”, o que leva à tendência de dissonância, embate e polarização, como se não houvesse a necessidade de diálogo.

No caso brasileiro, por exemplo, o design constitucional do presidencialismo, sobretudo do arranjo institucional do presidencialismo de coalizão, exige que o Presidente construa coalizões partidárias em um sistema legislativo de vários partidos políticos fragmentados para poder governar, de modo que muitas delas se formam com base em técnicas de barganha ou de clientelismo²⁶³, e caso o Presidente não consiga obter apoio da maioria do Congresso se torna incapaz de prosseguir sua agenda política.

O modelo não foi imaginado para canalizar adequadamente as crises políticas e tampouco para obter um denominador comum na arena política, o que, por conseguinte, influencia na questão da longevidade democrática do país ante a instabilidade política que o modelo induz.

Segundo Paulo Ricardo Schier, o presidencialismo tende a produzir mais crises e tensões e um potencial de conflito muito maior entre Executivo e Legislativo, dada a falta de mecanismos para criar consensos e evitar crises:

O presidencialismo lida com as crises de forma diversa. A partir do momento em que se atribui legitimação popular direta ao chefe do Poder Executivo,

presidentes con grandes poderes legislativos. (...) Cuando el presidente tiene grandes poderes legislativos, la habilidad del congreso para debatir, hacer componendas y ofrecer compromisos sobre cuestiones conflictivas que confronta la sociedad es sumamente limitada. En cambio, el presidente adquiere una importancia legislativa enorme y tiene armas formidables con las cuales modera y ajusta la legislación para responder a sus intereses y limitar la construcción de consensos dentro de la asamblea (...). (MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg, Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica, **Desarrollo económico**, v. 34, n. 135, 1994, p. 669-672).

²⁶³ Segundo Sérgio Abranches, “O raciocínio acima aponta para o nó górdio do 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”. (ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988, p. 27).

atribuindo-lhe mandato fixo, só há duas formas institucionalizadas de se derrubar ou mudar o governo: realização de novas eleições após o término do mandato ou a condenação do Presidente da República em processo de impeachment por acusação de crime de responsabilidade. E desta forma, se não há crime cometido, nada derruba o Chefe do Poder Executivo (VICTOR, 2015). O presidencialismo, portanto, é um sistema de governo tendencialmente gerador de mais tensões e crises (ANDRADE, 1991). A legitimação popular do Presidente da República supostamente impede que ele seja derrubado em momentos de crise. Neste sistema, ainda que o governo seja ruim, tome medidas impopulares, perca apoio político do parlamento, ou não enfrente as crises de forma adequada, ele não pode, em tese, ser derrubado. Há, portanto, um potencial conflitivo nas relações Executivo versus Legislativo bastante acentuado no presidencialismo (ANDRADE, 1991)²⁶⁴.

Observe-se que o sistema constitucional brasileiro e o modelo presidencialista não possuem tantos mecanismos de construção de consenso e, ao invés disso, o sistema se inclina muito mais para um modelo competitivo e conflitivo, seja na questão do federalismo entre os próprios entes federativos²⁶⁵, seja entre o Executivo em relação ao Legislativo²⁶⁶.

No mais, é importante repensar a questão do reequilíbrio entre os Poderes, no sistema de freios e contrapesos e na atuação de cada Poder no sistema presidencialista, sobretudo em países hiperpresidencialistas.

Segundo o *report* “Case Study: Brazil”, elaborado por Maria Santillana e vinculado ao Instituto Internacional IDEA, a resiliência democrática do Brasil se deve ao forte sistema de freios e contrapesos existente que impediu a concentração de poder do Executivo²⁶⁷, tendo o Judiciário e o Legislativo relevante papel na contenção das tentativas do Executivo de centralizar o poder e de erodir a democracia:

²⁶⁴ SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 20, n. 20, p. 253-299, jul./dez. 2016, p. 273.

²⁶⁵ Segundo José Arthur Castillo de Macedo e Estefânia Maria de Queiroz Barboza, “Os objetivos do federalismo cooperativo estão longe de serem alcançados por duas razões principais. A primeira são as diferentes capacidades dos governos locais e regionais para implementar políticas públicas, dadas as enormes desigualdades econômicas, técnicas e administrativas existentes. A segunda é a falta de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo.” (MACEDO, José Arthur Castillo de; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Federação Brasileira: design constitucional e centralização. **Revista de Direito Público da Economia — RDPE**, Belo Horizonte, v. 19, n. 75, p. 147-169, jul.-set. 2021, p. 152).

²⁶⁶ SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 20, n. 20, p. 253-299, jul./dez. 2016, p. 273.

²⁶⁷ “A resiliência democrática do Brasil pode ser atribuída ao seu forte sistema de freios e contrapesos. Com o poder efetivamente distribuído entre os ramos do governo, existem padrões de responsabilização que impedem a concentração de poder”. Tradução livre de: “Brazil’s democratic resilience can be attributed to its strong system of checks and balances. With power effectively distributed among branches of government, there are standards of accountability that prevent the

As instituições democráticas do Brasil têm demonstrado notável resiliência e eficácia no combate às tentativas de centralizar a autoridade executiva e de desgastar a democracia. O seu compromisso com a transparência, a responsabilização e o Estado de direito têm sido fundamentais para preservar o tecido democrático do Brasil. No entanto, persistem desafios significativos, incluindo a garantia do respeito pelos direitos, incluindo a liberdade de expressão, e ao mesmo tempo combater a desinformação. A polarização política, a corrupção e a desigualdade também devem ser priorizadas após uma década de declínio democrático. Investir na educação e no bem-estar social e promover uma cultura de diálogo e compromisso, entre outros esforços, salvaguardará o progresso democrático do Brasil e mitigará os riscos de líderes autocráticos.²⁶⁸

Em primeiro lugar, é impossível imaginar um país presidencialista e democrático sem um Judiciário forte e independente²⁶⁹. Veja-se que com um Presidente extremamente forte e com amplos poderes de agenda, sobretudo nos países hiperpresidencialistas latino-americanos, a existência de um Judiciário que seja mais reativo se torna um efeito colateral do próprio modelo do hiperpresidencialismo, para que o Judiciário possa controlar os poderes do Executivo dentro dos limites estabelecidos constitucionalmente e proteger os direitos fundamentais, a democracia e o Estado Democrático de Direito.

concentration of power". (SANTILLANA, Maria. **Case Study**: Brazil. 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/gsod/2023/chapters/americas/case/brazil/>>. Acesso em: 13 dez. 2023).

²⁶⁸ Tradução livre de: "Brazil's democratic institutions have shown remarkable resilience and effectiveness in countering attempts to centralize executive authority and erode democracy. Their commitment to transparency, accountability and the rule of law has been key in preserving Brazil's democratic fabric. However, significant challenges persist, including ensuring the respect for rights, including freedom of expression, while countering misinformation. Political polarization, corruption and inequality should also be prioritized after a decade of democratic declines. Investing in education and social welfare, and fostering a culture of dialogue and compromise, among other efforts, will safeguard Brazil's democratic progress and mitigate the risks of autocratic leaders". (SANTILLANA, Maria. **Case Study**: Brazil. 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/gsod/2023/chapters/americas/case/brazil/>>. Acesso em: 13 dez. 2023).

²⁶⁹ Eneida Salgado e Emerson Gabardo argumentam que no Brasil contemporâneo o Judiciário tem contribuído para o avanço de posições populistas e estratégias de lawfare: "Um desses elementos é o papel do Poder Judiciário na implementação de mecanismos de exceção. Na América Latina, geralmente é o Poder Executivo quem desrespeita os pressupostos da democracia e do Estado de direito. Contudo, no Brasil contemporâneo, o Poder Judiciário tem um papel central, adotando posições populistas e estratégias típicas de lawfare (uma guerra através da lei). Esta nova atuação judicial provoca um desequilíbrio entre os poderes e a ausência de uma instituição que modere os conflitos sociais. Os membros do Judiciário constituem uma elite muito bem remunerada e fortemente corporativa. Seu desempenho reflete seu perfil". Tradução de: "One of these elements is the role of the Judiciary in implementing exception mechanisms. In Latin America, it is usually the Executive branch that disrespects the assumptions of democracy and the rule of law. However, in contemporary Brazil, the Judicial Branch has a central role, adopting populist positions and typical lawfare strategies (a war through the law). This new judicial action causes an imbalance between the powers and the absence of an institution that moderates social conflicts. The members of the Judiciary make up a very well-paid and strongly corporate elite. Their performance reflects their profile". (SALGADO, Eneida; GABARDO, Emerson. *The Role of the Judicial Branch in Brazilian Rule of Law Erosion*. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, vol. 8, n. 3, p. 731-769, set./dez. 2021).

No Brasil, conforme apresentado nos capítulos anteriores, várias ações foram ajuizadas pelos partidos políticos e pelo Ministério Público (Procuradoria-Geral da República) para questionar junto ao Supremo Tribunal Federal normas e atos normativos que, em tese, não caberiam um controle judicial sobre o tema, já que se trataria de uma questão atinente somente ao Executivo.

O Judiciário, no entanto, decidiu certas matérias para controlar os excessos do Executivo para a proteção de algum outro bem constitucionalmente protegido, tendo inclusive em alguns casos extrapolado seus poderes constitucionalmente previstos para conter o Executivo, tal como o caso de controle de decretos regulamentares. Logo, é possível verificar como o Judiciário teve e ainda tem um papel importante para a manutenção da democracia ao evitar a concentração de poderes.

No caso do Brasil, nota-se que o (hiper)presidencialismo, de certa forma, justificou uma hipertrofia do Judiciário: a partir da constitucionalização de direitos fundamentais, aumentaram as atribuições e a responsabilidade do Judiciário para salvaguardar esses direitos e, diante de um Executivo com excessivos poderes, compreende-se a atuação de um Judiciário mais forte, mais ativista na proteção de direitos constitucionais.

Se o Judiciário não for forte o suficiente para controlar os excessos do Executivo, o Estado Democrático de Direito não prevalece. O exemplo mais recente a ser citado é descrito pelo Instituto V-Dem do caso da Nicarágua, em que o Presidente extremamente forte em um país hiperpresidencialista conseguiu controlar o Judiciário e obter decisões totalmente favoráveis à sua perpetuação no cargo²⁷⁰, colocando em risco a separação dos Poderes e a própria democracia em si.

Vale mencionar que alguns autores, como David Prendergast, pontuam a importância do controle do processo político por meio da revisão constitucional, sobretudo pelo fato de que líderes populistas se sentem no direito, pelo fato de terem sido eleitos, de reinventar o processo democrático²⁷¹, e aqui se justifica o porquê da relevância da atuação jurisdicional.

²⁷⁰ AGUIAR-AGUILAR, Azul A. **Courts and the Constitutional Erosion of Democracy in Latin America**. 2020. Disponível em: <https://v-dem.net/media/publications/uwp_31_final.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2023.

²⁷¹ PRENDERGAST, David. The judicial role in protecting democracy from populism. **German Law Journal**, Cambridge University Press (CUP), v. 20, n. 2, p. 245-262, 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/glj.2019.15>>. Acesso em: 15 jan. 2024.

A existência de um Judiciário independente, sem que haja interferências dos outros Poderes sobre a independência funcional de Ministros e juízes²⁷², é um requisito intrínseco e inegociável para qualquer país democrático, pois somente assim as Cortes poderão exercer seu papel contramajoritário, especialmente nos casos que envolvam a garantia dos direitos fundamentais e valores democráticos.

Para além do Judiciário, o Legislativo no presidencialismo tem o papel de controlar o Executivo, seja para responsabilizar o Presidente por seus atos, requisitar informações e julgá-lo quando necessário, seja rever os atos do Presidente para anulá-los ou ratificá-los (medidas provisórias, decretos, aprovação de indicações para cargos, formulação de políticas públicas).

A existência dos partidos políticos é necessária para a existência de qualquer democracia, já que os diversos setores sociais e seus respectivos interesses serão representados por meio dos partidos e, além disso, os partidos políticos servirão de limitação ao Executivo. Segundo Nick W. Barber, os partidos surgiram para o funcionamento de uma democracia representativa, ao mesmo tempo que permitem a interação com o eleitorado e o controle do Executivo²⁷³.

Ainda, Barber aponta que os partidos políticos possuem um papel de defesa contra o populismo, principalmente quando se aproximam de seu eleitorado e se tornam um importante catalisador de políticas públicas, e também por exigir do líder político a deliberação, negociação e realização de compromissos²⁷⁴.

Sendo assim, no (hiper)presidencialismo, por existir a tendência de sobreposição e excesso de poderes do Executivo, tem-se como necessária uma atuação forte do Judiciário e do Legislativo para conter os eventuais excessos do Executivo, sobretudo os relativos aos seus poderes de agenda. Caso contrário, o Executivo sempre estará em posição de destaque em relação aos demais Poderes. Para além de pensar em formas de descentralização e desconcentração de poderes do Presidente, é fundamental, portanto, garantir um sistema de freios e contrapesos efetivo.

²⁷² BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; INOMATA, Adriana. Constitucionalismo abusivo e o ataque ao Judiciário na democracia brasileira. In: CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; DIAS, Roberto (org.). **Crise das democracias liberais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2019, p. 321-343.

²⁷³ BARBER, Nicholas W. Populist Leaders and Political Parties. **German Law Journal**, Oxford Legal Studies Research Paper No. 39/2019, p. 129-140, 2019.

²⁷⁴ BARBER, Nicholas W. Populist Leaders and Political Parties. **German Law Journal**, Oxford Legal Studies Research Paper No. 39/2019, p. 129-140, 2019.

Outra saída para contornar as crises do presidencialismo é a adoção de sistema de governo mais flexível e compatível com a estabilidade democrática, como o parlamentarismo ou o semipresidencialismo. Muito embora alguns autores como José Antônio Cheibub²⁷⁵ e Marcus André Melo²⁷⁶ argumentem no sentido de que não há correlação entre presidencialismo e iliberalismo, já que as democracias se tornam estáveis devido a uma série de fatores institucionais somados entre si, deve-se ter em conta que o presidencialismo, isoladamente considerado, não é uma engrenagem adequada da sala de máquinas para a estabilidade de uma democracia.

A partir dos gráficos apresentados no capítulo anterior, existe uma tendência dos países presidencialistas, sobretudo os hiperpresidencialistas, a apresentarem crises políticas e instabilidade democrática, sobretudo por conta dos fatores intrínsecos do próprio sistema de governo. Logo, a adoção de um modelo menos rígido e mais consensual evitaria uma crise da própria democracia.

A mudança para outro sistema de governo não necessariamente dará soluções a todas as crises políticas, já que as estabilidades política e democrática são multicausais e dependem de uma série de outros fatores que não obrigatoriamente estão ligados ao sistema de governo por si só e dependem também, por exemplo, do próprio desenho constitucional e da garantia e execução dos direitos previstos constitucionalmente.

No entanto, por outro lado, os sistemas de governo mais flexíveis e menos rígidos permitem a formulação de maiores consensos e um melhor gerenciamento de crises políticas – tal como defende Juan Linz – e, além disso, a relação entre os Poderes tende a ser mais harmônica, especialmente entre Executivo e Legislativo.

Segundo Luís Roberto Barroso, os países parlamentaristas tendem a superar crises políticas mais facilmente, uma vez que o Executivo depende de apoio do Parlamento para poder governar²⁷⁷. Caso o chefe do Executivo não detenha maioria do apoio dos parlamentares, pode ser destituído por meio de uma moção de censura, sem que isso gere crises políticas aprofundadas.

²⁷⁵ CHEIBUB, José Antonio. Intrinsic Backsliders? Presidentialism and Democratic Backsliding. **Democracy and Autocracy**, vol. 19, n. 1, 2021, p. 4–8.

²⁷⁶ MELO, Marcus André. O presidencialismo facilita o populismo?: instituições e sobrevivência das democracias. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 5 mar. 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcus-melo/2023/03/o-presidencialismo-facilita-o-populismo-instituicoes-e-sobrevivencia-das-democracias.shtml>>. Acesso em: 15 dez 2023.

²⁷⁷ BARROSO, Luís Roberto. A Reforma Política: Uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. In: **Revista de Direito do Estado**, no 3. Rio de Janeiro: Renovar. 2006.

No presidencialismo, por outro lado, o chefe do Executivo não possui responsabilidade política perante os parlamentares e, portanto, não pode ser destituído por voto de desconfiança do Parlamento²⁷⁸, mas tão somente por meio de *impeachment*. Ainda, segundo Juan J. Linz a maioria das democracias estáveis do mundo são regimes parlamentaristas²⁷⁹.

Atualmente existem no Brasil propostas de emenda à Constituição para a instituição de outros sistemas de governo, sobretudo motivado pelas inúmeras crises políticas que o país tem vivenciado devido ao hiperpresidencialismo conjugado com o modelo do presidencialismo de coalizão.

A princípio, não é possível afirmar se seria possível a mudança constitucional do presidencialismo para outro sistema de governo e se o presidencialismo seria considerado uma cláusula pétrea ou não na Constituição brasileira, isso porque não houve enfrentamento pelo Supremo Tribunal Federal acerca da interpretação do art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), atinente a uma possível mudança do sistema de governo presidencialista adotado após o plebiscito ocorrido em 1993 (art. 2º, ADCT)²⁸⁰.

Uma primeira posição doutrinária entende que o rol de cláusulas pétreas do art. 60, § 4º, CF é um rol aberto e o presidencialismo seria cláusula pétrea no sistema brasileiro, de forma que não seria possível modificar o sistema de governo vigente por meio do Poder Constituinte derivado. Já a segunda posição defende que o rol de cláusulas pétreas é mais restrito e o presidencialismo não está incluído nesse rol, de modo que o Poder Constituinte derivado poderia decidir sobre a adoção de outro sistema de governo, devendo ser necessário apenas o aval popular via plebiscito, tal como prevê o art. 2º da ADCT. E uma terceira e última posição admite a mudança de

²⁷⁸ Segundo Oscar Vilhena Vieira, o *impeachment* afeta o equilíbrio entre os Poderes e desvirtua a natureza do sistema presidencialista se for utilizado como voto de desconfiança. (VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 54).

²⁷⁹ LINZ, Juan José, The Perils of Presidentialism, **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990, p. 53.

²⁸⁰ “Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País. § 1º Será assegurada gratuidade na livre divulgação dessas formas e sistemas, através dos meios de comunicação de massa cessionários de serviço público. § 2º O Tribunal Superior Eleitoral, promulgada a Constituição, expedirá as normas regulamentadoras deste artigo”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023).

sistema de governo, mas tal mudança somente poderia ocorrer no próximo governo subsequente²⁸¹.

Considera-se a segunda e terceira posições as interpretações mais coerentes com o art. 2º da ADCT e as demais normas constitucionais, isso porque o presidencialismo não foi incluído expressamente como cláusula pétrea pelo constituinte originário na Constituição de 1988. Logo, poderia haver a mudança do sistema de governo, respeitando-se a anterioridade eleitoral, para alterar uma das “engrenagens” da “sala de máquinas” da constituição com o objetivo de obtenção de um sistema de governo que melhor se adeque à estabilidade democrática.

Diante do exposto, para qualquer hipótese, mantendo-se o sistema de governo ou o modificando, seriam necessárias mudanças constitucionais para a estabilidade da democracia brasileira.

²⁸¹ RECIFE ESTUDOS CONSTITUCIONAIS. STF deve analisar três grandes indagações sobre parlamentarismo. **Conjur**, 15 mar. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-mar-15/stf-analisar-tres-grandes-indagacoes-parlamentarismo/>>. Acesso em: 31 jan. 2024.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As constituições necessitam de mecanismos para gerenciar crises políticas, institucionais e democráticas para suas sobrevivências, mas, além disso, também precisam que todas as suas “engrenagens” sejam coerentes e compatíveis entre si para a garantia da estabilidade das democracias.

No presente trabalho, demonstrou-se que o presidencialismo não se apresenta como uma “engrenagem” ideal da sala de máquinas da constituição para a estabilidade democrática.

Há várias características próprias do modelo que não convergem com a flexibilidade que as democracias exigem para enfrentamento de crises: i) o mandato rígido e inflexível do chefe de Executivo preestabelecido, inexistindo tantas hipóteses de retirada do Presidente do seu cargo; ii) a dupla legitimidade entre Executivo e Legislativo e a ausência de princípio democrático para definir qual dos representantes eleitos pelo povo é mais legítimo do que o outro; iii) o princípio do “*winner-take-all*”, relacionado com a ausência de incentivos para formação de consensos, de forma que o Presidente pode excluir do campo político todos os “perdedores” das eleições, tal como se não tivesse a necessidade de formar consensos; iv) personalismo da figura do Presidente; entre outros.

Por mais que as constituições presidencialistas tenham sido pensadas para um modelo em que houvesse uma atuação forte do Presidente, na prática isso tem se tornado uma faca de dois gumes: ao mesmo tempo que um Presidente forte pode agir para fazer cumprir direitos e instituir suas políticas, pode também utilizar os mesmos poderes para erodir as bases do constitucionalismo democrático e retirar direitos.

Ao importar o modelo constitucional norte-americano, as constituições latino-americanas concentraram inúmeros poderes ao Presidente, especialmente legislativos, de forma que o presidencialismo se tornou, na realidade, um “hiperpresidencialismo” na América Latina, o que o colocou o Presidente em posição de destaque e sobreposição frente aos demais Poderes.

Logo, diante da supremacia do Executivo, há real ameaça à separação de poderes e ao sistema de freios e contrapesos (*check and balances*), o que afeta diretamente o constitucionalismo democrático.

Além disso, o modelo presidencialista brasileiro também é caracterizado pelo arranjo institucional do presidencialismo de coalizão, o que inviabiliza a obtenção de

consensos ao exigir a construção de coalizões com vários partidos hiperfragmentados. Se a formação de coalizões for exitosa, o Presidente conseguirá governar; caso contrário, haverá a paralisia da agenda política e crises políticas, visto que o Presidente não poderá ser substituído em caso de falta de governabilidade.

Na hipótese de ausência de governabilidade ao não conseguir construir coalizões, o Presidente poderá utilizar os seus poderes legislativos (medidas provisórias, decretos, etc.) para governar ou então o Legislativo utilizará o *impeachment* como uma ferramenta de voto de desconfiança, o que, na prática, torna o sistema um misto de presidencialismo com algumas características do parlamentarismo.

No mais, existe grande correlação entre o presidencialismo e o populismo e o constitucionalismo abusivo, sobretudo pelas características do próprio sistema, como o personalismo na figura do Presidente, o “*winner-take-all*” e a dupla legitimidade que permitem uma postura de rivalidade e combate entre o Executivo e os demais Poderes, como se Presidente fosse o único legitimado a falar em nome do povo.

A partir da hegemonia do Presidente, abre-se espaço para que o chefe do Executivo, em nome do povo, utilize as ferramentas democráticas da constituição contra o próprio constitucionalismo democrático, sem que exista muitas vezes um controle efetivo por parte do Legislativo e Judiciário, que ficam em posição de inferioridade em relação à hegemonia atribuída ao Executivo.

Os dados dos institutos internacionais V-Dem, IDEA e Latinobarómetro confirmam e corroboram os elevados poderes do Executivo nos países presidencialistas, assim como correlacionam a tendência de o sistema presidencialista ser mais propenso a instabilidades políticas e contrações democráticas.

Diante do exposto, tomando-se como premissa a estabilidade democrática, torna-se necessário remodelar o sistema de governo, de modo que, mantendo-se o sistema presidencialista, são necessárias: reformas constitucionais por emenda constitucional pelo Poder Constituinte derivado para o reequilíbrio entre os Poderes e a desconcentração de poderes do Executivo; garantia de maior autonomia ao Legislativo e ao Judiciário por meio do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) e aos órgãos de controle; e, na hipótese de mudança de sistema governo, também haverá a necessidade de reformas constitucionais por emenda constitucional para a adoção de sistema de governo mais flexível e compatível com a estabilidade democrática da democracia brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.

AGUIAR-AGUILAR, Azul A. **Courts and the Constitutional Erosion of Democracy in Latin America**. 2020. Disponível em: <https://v-dem.net/media/publications/uwp_31_final.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2023.

AIETA, Vânia Siciliano. A necessária distinção entre demos e Kratos – poder do povo ou poder sobre o povo? Quem é o Povo? A Titularidade do Poder Constituinte Originário. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, v. 6, p. 16-27, 2016.

ALBALA, Adrián; BORGES, André. Presidencialismo de coalizão e a falácia populista. **Estadão**. 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/presidencialismo-de-coalizao-e-a-falacia-populista/>>. Acesso em: 14 out. 2023.

ARAUJO, Flávia Loss de. Hiperpresidencialismo e seus impactos na integração regional sul-americana. In: Gerson Damiani; José Fernández-Albertos. (Org.). **Governança e Democracia Representativa**. 1. ed. São Paulo: EDUSP, 2017, v. 1, p. 478.

BARBER, Nicholas W. Populist Leaders and Political Parties. **German Law Journal**, Oxford Legal Studies Research Paper No. 39/2019, p. 129-140, 2019.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Jurisdição Constitucional**: entre constitucionalismo e democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. STF e TSE em tempos de erosão democrática. **Conjur**, 12 mar. 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-mar-12/observatorio-constitucional-supremo-tse-tempos-erosao-democratica/>>. Acesso em: 12 dez 2023.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; INOMATA, Adriana. Constitucionalismo abusivo e o ataque ao Judiciário na democracia brasileira. In: CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; DIAS, Roberto (org.). **Crise das democracias liberais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2019, p. 321-343.

BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, ano 12, n. 39, p. 79-97, jul./dez. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. A Reforma Política: Uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. In: **Revista de Direito do Estado**, no 3. Rio de Janeiro: Renovar. 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Interesse Público**. Belo Horizonte: Fórum, v. 9, n. 46, p. 31-61, nov./dez. 2007.

BASTOS Jr., Ronaldo Carvalho. O desenho constitucional hiperpresidencialista na América Latina. **Revista Direitos Humanos e Sociedade**, Criciúma, v. 2, n. 1, p. 195-227, 2019.

BERLUCCHI, Antonio Benasaglio; KELLAM, Marisa. Who's to blame for democratic backsliding: populists, presidents or dominant executives?. **Democratization**, vol. 30, n. 5, 2023, p. 815–835. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13510347.2023.2190582>>. Acesso em: 05 nov. 2023.

BERNAL PULIDO, Carlos. Prescindamos del poder constituyente en la creación constitucional. Los límites conceptuales del poder para reemplazar o reformar una constitución. **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, 22, p. 59-99, 2018.

BOLONHA, Carlos; RANGEL, Henrique; CORRÊA, Flávio. Hiperpresidencialismo na América Latina. Curitiba: **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, v. 60, n. 2, p.115-140, maio/ago. 2015.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São. Paulo: Saraiva, 2014.

BRANDES, Tamar Hostovsky; ROSNAI, Yaniv. **Democratic Erosion, Populist Constitutionalism and the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine**. Law & Ethics of Human Rights, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Indireta de Inconstitucionalidade nº 996/DF** – Distrito Federal. Relator: Celso de Mello. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1579879>>. Acesso em: 05 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 5.599/DF** – Distrito Federal. Relator: Edson Fachin. Disponível:

<<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5061012>>. Acesso em: 05 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Ação Indireta de Inconstitucionalidade nº 264/DF** – Distrito Federal. Relator: Celso de Mello. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1497556>>. Acesso em: 05 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Ação Indireta de Inconstitucionalidade nº 2.792/MG** – Minas Gerais. Relator: Carlos Velloso. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2082806>>. Acesso em: 05 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 210/DF** – Distrito Federal. Relator: Teori Zavascki. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3854735>>. Acesso em: 05 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 622/DF** – Distrito Federal. Relator: Luís Roberto Barroso. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774611>>. Acesso em: 05 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 27.931** – Distrito Federal. Relator: Celso de Mello. Disponível: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2636792>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 592.377/RS** – Rio Grande do Sul. Relator: Marco Aurélio. Disponível: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2636792>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos políticos registrados no TSE**. 2023. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse>>. Acesso em: 10 dez. 2023.

CÂMARA, Heloisa Fernandes. Populistas e autoritários? Debates sobre usos do conceito. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 861-884, 2021.

CHEIBUB, José Antonio. Intrinsic Backsliders? Presidentialism and Democratic Backsliding. **Democracy and Autocracy**, vol. 19, n. 1, 2021.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. **Democracia constitucional e populismos na América Latina**: entre fragilidades institucionais e proteção deficitária dos direitos fundamentais. São Paulo: Editora Contracorrente, 2023.

ESTADOS UNIDOS. **The Constitution of the United States**: A Transcription. Disponível em: <<https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>>. Acesso em: 04 mai. 2023.

ESTADOS UNIDOS. **The Constitution**: Amendments 11-27. Disponível em: <<https://www.archives.gov/founding-docs/amendments-11-27>>. Acesso em: 04 mai. 2023.

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón**: Teoría del garantismo penal. Madrid: Trotta, 1995.

FERRAJOLI, Luigi. Pasado y futuro del estado de derecho. **Revista internacional de filosofía política**, v. 17, p. 31–46, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; FIGUEIREDO, Marcus. **O plebiscito e as formas de governo**. 1. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1993.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: FGV; FAPESP, 2001.

FUKUYAMA, Francis. ¿El fin de la historia? **Estudios Públicos**, Santiago, n. 37, p. 5-31, 1990.

GARGARELLA, Roberto. 200 anos de constitucionalismo latino-americano. In: VIEIRA, Oscar Vilhena. GLEZER, Rubens (orgs.). **Transformação constitucional e democracia na América Latina**. São Paulo: FGV Direito SP, 2017, p. 13-119.

GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz editores, 2015.

GARGARELLA, Roberto. **Latin American constitutionalism, 1810–2010**: the engine room of the constitution. 1. ed. New York: Oxford University Press, 2013.

GARGARELLA, Roberto; GUEDES, Jefferson; PÁDUA, Thiago. Constitucionalismo Latino-Americano: Direitos Sociais e a “Sala de Máquinas” da Constituição. **Universitas JUS**, Brasília, v. 27, n. 2, p. 33-41, 2016.

GROSSI, Paolo. **A Ordem Jurídica Medieval**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. São Paulo: Blucher Open Access, 2020.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul. **Lua Nova**, n. 72, p. 09-46, 2007.

HUDSON, Alexander; SKAANING, Svend-Erik. **The Global State of Democracy Indices Methodology**: Conceptualization and Measurement Framework, v.7, 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/sites/default/files/GSOD/global-state-of-democracy-indices-methodology-v7-2023.pdf>>. Acesso em 23 set. 2023.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Brazil**. 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/democracytracker/country/brazil>>. Acesso em 30 ago. 2023.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Global State of Democracy Indices**. 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/democracytracker/g sod-indices>>. Acesso em 30 ago. 2023.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **The state of democracy in the Americas**. 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/g sod/2023/chapters/americas/>>. Acesso em 30 ago. 2023.

ISSACHAROFF, Samuel. Democracy's Deficits. **The University of Chicago Law Review**, vol. 85, no. 2, p. 485–520, 2018.

JÁCOME, Jorge González. El Autoritarismo Latinoamericano en la Era Democrática. **Precedentes**, vol 6, Janeiro-Junho, p. 9-31, Cali: Colômbia, 2015.

LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. **UC Davis Law Review**, v. 47, n. 1, p. 189–260, 2013.

LANDAU, David. Populist Constitutions. FSU College of Law, Public Law Research Paper n. 861, **University of Chicago Law Review**. n. 521, 2018, p. 524. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3053513>>. Acesso em: 20 out. 2023.

LATINOBARÓMETRO. La Recesión Democrática de América Latina. **Informe 2023**. Santiago: Corporación Latinobarómetro, 2023. Disponível em: <<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 15 dez. 2023.

LEVITSKY, Steve; WAY, Lucan. The Resilience of Democracy's Third Wave. **Political Science & Politics**, 2024, p. 1-4. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S1049096523000914>>. Acesso em 12 jan. 2024.

LIAN, Ann. Populism and Political Systems. **Democratic Erosion Consortium**, 20 mai. 2023. Disponível em: <<https://www.democratic-erosion.com/2022/05/20/populism-and-political-systems/>>. Acesso em 05 nov. 2023.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMAS TOMIO, Fabrício Ricardo de; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Autonomia e prerrogativas do ministério público brasileiro em perspectiva comparada: construindo um índice de independência/autonomia. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.3, 2021.

LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: Ruben George Oliven, Marcelo Ridenti, Gildo Marçal Brandão. (Org.). **A Constituição de 1988 na Vida Brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, v. 1, 2008.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

LIZIERO, Leonam. Legitimação do federalismo e vantagens da forma federal de estado. **Direito Público**, 16, 2019.

MACEDO, José Arthur Castillo de. (Hiper)presidencialismo brasileiro: esse outro esquecido. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Direito Constitucional Brasileiro: Organização do Estado e dos Poderes**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 2, p. 496-518.

MACEDO, José Arthur Castillo de; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Federação Brasileira: design constitucional e centralização. **Revista de Direito Público da Economia — RDPE**, Belo Horizonte, v. 19, n. 75, jul.-set. 2021.

MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, SP, n. 28-29, p. 21-74, 1993.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg, Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica, **Desarrollo económico**, v. 34, n. 135, 1994.

MELO, Marcus André. O presidencialismo facilita o populismo?: instituições e sobrevivência das democracias. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 5 mar. 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcus-melo/2023/03/o-presidencialismo-facilita-o-populismo-instituicoes-e-sobrevivencia-das-democracias.shtml>>. Acesso em: 15 dez 2023.

NINO, Carlos Santiago. **Fundamentos de derecho constitucional**. Buenos Aires: Astrea, 1992.

PHILIP, George. The New Populism, Presidentialism and Market-Orientated Reform in Spanish South America. **Government and Opposition**, vol. 33, n. 1, 1998.

POPP-MADSEN, Benjamin Ask. Should we be afraid? Liberal democracy, democratic backsliding, and contemporary populismo. **Contemporary Political Theory**, 2020.

PRENDERGAST, David. The judicial role in protecting democracy from populism. **German Law Journal**, Cambridge University Press (CUP), v. 20, n. 2, p. 245-262, 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/glj.2019.15>>. Acesso em: 15 jan. 2024.

RECIFE ESTUDOS CONSTITUCIONAIS. STF deve analisar três grandes indagações sobre parlamentarismo. **Conjur**, 15 mar. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-mar-15/stf-analisar-tres-grandes-indagacoes-parlamentarismo/>>. Acesso em: 31 jan. 2024.

SALGADO, Eneida; GABARDO, Emerson. The Role of the Judicial Branch in Brazilian Rule of Law Erosion. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, vol. 8, n. 3, p. 731-769, set./dez. 2021.

SANTILLANA, Maria. **Case Study: Brazil**. 2023. Disponível em: <<https://www.idea.int/gsod/2023/chapters/americas/case/brazil/>>. Acesso em: 13 dez. 2023.

SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic Legalism. **The University of Chicago Law Review**, v. 85, n. 2, p. 545–583, 2018.

SCHEPPELE, Kim Lane. The opportunism of populists and the defense of constitutional liberalism. **German Law Journal**, v. 20, n. 3, p. 314-331, 2019.

SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 20, n. 20, p. 253-299, jul./dez. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto**: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

TUSHNET, Mark. Varieties of populism. **German Law Journal**, v. 20, n. 3, p. 382-389, 2019.

VARIETIES OF DEMOCRACY. **Interactive Maps**. 2023. Disponível em: <https://v-dem.net/data_analysis/MapGraph/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: Da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

WALDRON, Jeremy. Separation of Powers in Thought and Practice. **Boston College Law Review**, Boston, v. 52, n. 2, p. 433-468, 2013.