



Centro Universitário de Brasília - Uniceub  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS  
Curso de Bacharelado em Direito

**TIAGO PAES DE ANDRADE BANHOS**

**CRISE DO PRESIDENCIALISMO NO BRASIL:  
semipresidencialismo como alternativa?**

**BRASÍLIA**

**2018**

**TIAGO PAES DE ANDRADE BANHOS**

**CRISE DO PRESIDENCIALISMO NO BRASIL:  
semipresidencialismo como alternativa?**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientadora: Prof. Dra. Christine Oliveira Peter da Silva

**BRASÍLIA**

**2018**

**TIAGO PAES DE ANDRADE BANHOS**

**CRISE DO PRESIDENCIALISMO NO BRASIL:  
semipresidencialismo como alternativa?**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientadora: Prof. Dra. Christine Oliveira Peter da Silva

BRASÍLIA, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

**BANCA AVALIADORA**

---

Prof. Dra. Christine Oliveira Peter da Silva – Orientadora  
FD/UniCEUB

---

Prof.(a) – Avaliador(a)  
FD/UniCEUB

Ao meu avô, Antônio Paes de Andrade.

*(in memoriam)*

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a meu irmão, Pedro Paes de Andrade Banhos, pelo companheirismo de sempre e que, por meio de nossas conversas diárias, tornou essa laboriosa jornada uma missão prazerosa e gratificante.

Agradeço, ainda, a meus pais, Sérgio Silveira Banhos e Isabel Rodrigues Paes de Andrade Banhos. É impossível descrever a admiração e o carinho que sinto por vocês. Muito obrigado pelo amor e apoio a mim sempre dedicados.

Também sou muito grato à professora Dra. Christine Oliveira Peter da Silva pela acurada orientação prestada na elaboração desta monografia. Suas sugestões e seu suporte foram essenciais.

No tocante às minhas referências acadêmicas, não posso me esquecer daquele que tem o tema desta monografia como linha de pesquisa e que muito me inspirou. Muito obrigado professor Dr. Sérgio Antônio Ferreira Victor.

Quanto às minhas referências profissionais, agradeço ao Dr. Eduardo Mendonça, ao Dr. Felipe Monnerat e a toda equipe do Barroso Fontelles, Barcellos e Mendonça Advogados. Foram dois anos de muita dedicação e parceria e, se cá estou, muito devo a todos vocês. Aprendi não apenas como trabalhar, mas também como a advocacia deve ser exercida de forma séria, profissional e honrosa.

Agradeço também ao Ministro Ricardo Lewandowski e a todos os integrantes de seu Gabinete no Supremo Tribunal Federal, em especial, aos Drs. Walter Godoy dos Santos Junior e Dennys Rodrigues Albuquerque. Não existem palavras para descrever o aprendizado de trabalhar com uma equipe extremamente qualificada e que visa, sempre, engrandecer os debates jurídicos.

Por fim, agradeço ao meu avó, Antônio Paes de Andrade (*in memoriam*). É com muito orgulho que dedico este trabalho a você e, uma verdadeira pena, não podermos compartilhar esse momento. Nunca me esquecerei das suas lições dadas através de suas obras acerca dessa temática.

## RESUMO

O objetivo do presente estudo é examinar o sistema de governo existente no Brasil e as crises que o circundam na contemporaneidade. Inicialmente, pretende-se dialogar com as teorias clássicas e atuais acerca da teoria da separação dos poderes, aproximando-se, desse modo, às principais compreensões sobre os sistemas de governo puros: presidencialismo e parlamentarismo. Em seguida, para conectar essas ideias ao contexto brasileiro, será investigado o fenômeno conhecido pela doutrina como “presidencialismo de coalizão”. Para tanto, será feito um diagnóstico acerca dos enfrentamentos e distúrbios que se apresentam no arranjo institucional brasileiro para, assim, chegar-se ao cerne da presente pesquisa: a análise da viabilidade, ou não, da introdução do sistema semipresidencial de governo no Brasil. Nessa abordagem, serão verificados os moldes desse sistema de governo no cenário francês e português, para, em seguida, investigar como esse tema vem sendo abordado nas propostas de emenda constitucional em trâmite no Congresso Nacional. Por fim, os desafios constitucionais e políticos brasileiros, apresentados desde a primeira Constituição republicana, até os dias da contemporaneidade, revelam a importância dessa instigante temática para o desenvolvimento e o aprimoramento do contexto institucional brasileiro.

**Palavras-chave:** Sistema de governo. Separação dos poderes. Presidencialismo de coalizão. Parlamentarismo. Semipresidencialismo.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO I - SISTEMAS DE GOVERNO E SEPARAÇÃO DAS FUNÇÕES DO PODER .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 A interação entre o princípio da separação dos poderes e os sistemas de governo no mundo contemporâneo.....</b>	<b>9</b>
<b>1.2 Os sistemas de governo: influências e virtudes dos sistemas puros .....</b>	<b>17</b>
<i>1.2.1 Presidencialismo clássico norte-americano.....</i>	<i>17</i>
<i>1.2.2 Parlamentarismo Inglês .....</i>	<i>22</i>
<b>CAPÍTULO II - PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO: OS DILEMAS DA ATUALIDADE .....</b>	<b>27</b>
<b>2.1 Presidencialismo de Coalizão no Brasil.....</b>	<b>28</b>
<b>2.2 Diagnóstico do Presidencialismo de Coalizão: desafios e enfrentamentos.....</b>	<b>33</b>
<b>CAPÍTULO III - A PROPOSTA DO SEMIPRESIDENCIALISMO NO BRASIL: UMA ALTERNATIVA VIÁVEL? .....</b>	<b>41</b>
<b>3.1 Os moldes do Semipresidencialismo: análise dos modelos francês e português .....</b>	<b>43</b>
<b>3.2 O Semipresidencialismo como solução para crise experimentada pelo Presidencialismo de Coalizão no Brasil? .....</b>	<b>47</b>
<b>3.3 Reformas políticas: Propostas de Emenda Constitucional .....</b>	<b>55</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>61</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>63</b>

## INTRODUÇÃO

O objetivo do presente estudo é analisar o sistema de governo existente no Brasil, bem como as crises políticas e institucionais que o circundam na contemporaneidade. A partir desse exame verticalizado, pretende-se investigar, entre estudos da ciência política e do direito constitucional, as alternativas possíveis aos desafios inerentes ao contexto político brasileiro.

Nessa perspectiva, a pesquisa terá como alvo o semipresidencialismo, suas vertentes e características, na tentativa de responder ao seguinte questionamento: o semipresidencialismo pode ser encarado como solução para a crise vivenciada pelo presidencialismo de coalizão brasileiro?

O primeiro capítulo trata da interação entre o princípio da separação das funções do poder e os sistemas de governo. Após uma abordagem introdutória sobre a necessidade de se interpretar conjuntamente as referidas temáticas, perpassando desde as doutrinas clássicas de separação das funções do poder até as doutrinas contemporâneas, passa a examinar os denominados sistemas puros de governo, de acordo com a definição dada por Giovanni Sartori.

Os sistemas puros por excelência – presidencialismo norte-americano e parlamentarismo inglês – serão analisados de forma vertical, com ênfase nas origens históricas e nas características estruturais e peculiaridades que possibilitaram a sua manutenção por um longo período temporal, sem que tenham sofrido maiores crises institucionais e políticas.

No que diz respeito às origens históricas, destaca-se, no contexto norte-americano, a Convenção da Filadélfia de 1787, que optou pela adoção do modelo de monarquia eleita para um mandato de duração limitada. Já no contexto do parlamentarismo de *Westminster*, destaca-se o cenário político existente no século XVIII, período que compreendeu os reinados de Jorge I e Jorge II, os quais, por não possuírem o domínio do idioma inglês, indicaram representante para responder pelos interesses da Coroa, originando-se, assim, a figura do Primeiro-Ministro.



No que se refere às características estruturais desses sistemas puros de governo, serão analisadas as mais diversas doutrinas, com maior destaque para as lições de Giovanni Sartori, Gianfranco Pasquino, Karl Loewenstein e Jorge Reis Novais.

Ao final do capítulo, serão examinadas as peculiaridades dos referidos sistemas de governo, em especial, as *mid-term elections* na realidade norte-americana e a ocorrência da interdependência entre as funções Executiva e Legislativa no contexto inglês, com a produção da denominada separação parcial dos poderes.

Já no segundo capítulo, passa-se a examinar o presidencialismo brasileiro e os dilemas vivenciados por esse sistema de governo na contemporaneidade. Para tanto, uma digressão histórica é apresentada, com destaque para a importância da temática desde a primeira Constituição República, perpassando desde as Constituintes de 1946 e 1988 e os plebiscitos de 1963 e 1993, até os debates atuais acerca desse instigante tema.

Em seguida, ressalta-se o fenômeno do presidencialismo de coalizão, nos termos propostos por Sérgio Abranches, a partir da análise de suas características, bem como das vicissitudes apontadas pela doutrina, as quais, na visão de alguns autores, produzem crises políticas e institucionais insuperáveis. Para outros autores, entretanto, trata-se, apenas, de peculiaridade do arranjo institucional brasileiro, não sendo possível concluir pela inviabilidade desse sistema de governo.

Feito esse diagnóstico, passa-se à análise dos enfrentamentos vivenciados por esse sistema de governo, destacando-se as temáticas do multipartidarismo, da atomização excessiva na composição no Congresso Nacional, assim como as práticas de distribuição de ministérios e os partidos ideologicamente flexíveis. Diante desse cenário, o segundo capítulo apresentará, ainda, o questionamento quanto à viabilidade, ou não, de se adotar no Brasil o sistema semipresidencialista.

O terceiro capítulo apresenta, inicialmente, os traços estruturais do semipresidencialismo para, posteriormente, adentrar na análise dos principais casos de sucesso na implementação desse sistema de governo, quais sejam: o semipresidencialismo francês e o português. Para tanto, serão examinadas, de forma aprofundada, as Constituições dos referidos países, com o intuito de compreender como o semipresidencialismo se apresenta

em cada uma dessas realidades institucionais, bem como para que seja possível a comparação entre esses dois contextos.

Ato contínuo, passa-se à discussão sobre o seguinte questionamento: o semipresidencialismo seria a solução para a crise experimentada pelo presidencialismo de coalizão brasileiro? Nessa perspectiva, analisa-se se este sistema de governo seria capaz de, assim como nas realidades institucionais supramencionadas, restabelecer a estabilidade institucional, promover a governabilidade e resgatar as virtudes republicanas que eventualmente tenham sido esvaziadas durante o período de crise política e institucional.

Ademais, examina-se se a mera utilização de institutos estanques típicos dos sistemas parlamentaristas seria suficiente para superar a crise existente no Brasil, ou se faz-se necessária a alteração completa do sistema de governo.

Ao final, uma análise da relevância da temática na discussão sobre reformas políticas é apresentada, a partir do exame das quatro Propostas de Emenda Constitucional (PECs) em trâmite no Congresso Nacional – 20/1995; 32/2015; 102/2015; e 9/2016.

Nessa perspectiva, será dada maior ênfase à PEC 102/2015, de relatoria do Senador Antônio Carlos Valadares, a qual terá os seus principais pontos aprofundados. A análise verticalizada da PEC supramencionada será feita com o intuito de verificar a sua semelhança com os modelos semipresidencialistas francês e português e de se demonstrar a viabilidade de sua implementação como forma de solucionar o momento de instabilidade existente no Brasil.

## CAPÍTULO I - SISTEMAS DE GOVERNO E SEPARAÇÃO DAS FUNÇÕES DO PODER

### 1.1 A interação entre o princípio da separação dos poderes e os sistemas de governo no mundo contemporâneo

Separação dos poderes e sistemas de governo são temáticas indissociáveis, sendo fundamental, portanto, interpretá-las conjuntamente. Isso se deve, primordialmente, ao fato de que é necessária a anterior análise da distribuição das funções de poder para que se possa compreender determinado sistema de governo. Nesse sentido, Sérgio Ferreira Victor leciona:

O exame da teoria da separação dos poderes serve, assim, como base para o tratamento do tema. Os sistemas de governo são resultantes, ainda que não exaustivamente, de uma engenharia institucional que é estabelecida pela Constituição, pelo menos quanto aos seus principais alicerces. É a forma de agenciamento dos poderes que permite vislumbrar quais modelos de relações entre os órgãos e funções do Estado a Constituição pretende produzir e quais ela tende a gerar.<sup>1</sup>

José Gomes Canotilho compartilha de lição semelhante e afirma que os sistemas de governo se referem “à posição jurídico-constitucional recíproca dos vários órgãos de soberania e respectivas conexões e independências políticas, institucionais e funcionais”.<sup>2</sup>

Ressaltam-se, ainda, ensinamentos propostos por Luís Roberto Barroso ao enunciar que o sistema de governo “identifica os mecanismos de distribuição horizontal do poder político e, conseqüentemente, o modo como se articulam os Poderes do Estado, notadamente o Executivo e o Legislativo”.<sup>3</sup>

Desse modo, o presente capítulo abordará a interação existente entre as teorias da separação dos poderes e os sistemas de governo, buscando compreender como as movimentações institucionais podem influenciar na distribuição das funções de poder e, com efeito, no formato e nas características de determinado sistema de governo.

---

<sup>1</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 19.

<sup>2</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 573.

<sup>3</sup> BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado**, n. 3, jul./set. 2006. p. 9.

De início, destaca-se que é extremamente complexo determinar quem idealizou a teoria da separação das funções de poder. Não obstante essa dificuldade, diversos autores, entre os quais se destaca Nuno Piçarra,<sup>4</sup> dispuseram-se a essa missão. No entendimento do autor português, a obra de John Locke foi pioneira quanto à temática da separação dos poderes, devendo ser creditada ao filósofo inglês a inovação.<sup>5</sup>

Cumprido ressaltar que, concordando, ou não, com a visão de Nuno Piçarra, é possível chegar-se a um consenso, que não será, todavia, sobre qual autor idealizou tal teoria, e sim sobre quem foi capaz de refinar a teoria existente e colocá-la na posição central em que se encontra.

O mérito desse refinamento deve ser atribuído a Montesquieu, cuja teoria foi capaz de produzir o que Manoel Gonçalves Ferreira Filho denominou de “receita de arte política”.<sup>6</sup> Isto é, a separação das funções de poder pode ser manipulada de modo a se adaptar a diversos arranjos institucionais.

Diante disso, e tendo em vista a maior pertinência com este estudo, serão abordadas, de forma verticalizada, as teorias propostas por Montesquieu<sup>7</sup> e Benjamin Constant.<sup>8</sup>

Sérgio Resende de Barros, ao analisar o modelo proposto por Montesquieu, ensina:

O modelo de separação de poderes que se tornou clássico correspondeu, na origem, a um sistema de equilíbrio inercial, decorrente da divisão do poder estatal em três partes, ditas poderes, separadas rigorosamente por três funções distintas: a legislativa, a executiva e a judicial. Era, pois, uma divisão funcional do poder. Porém, seu objetivo principal era político. Não era tanto aprimorar o funcionamento do poder, mas limitá-lo em sua expansão e garantir o que na época era o valor maior a defender perante e contra o absolutismo do rei: a liberdade do indivíduo.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional**: um contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

<sup>5</sup> PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional**: um contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra Editora, 1989. p. 20.

<sup>6</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 120.

<sup>7</sup> MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barão de La Brède e de. **O espírito das leis**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

<sup>8</sup> CONSTANT, Benjamin. Princípios de política. In: \_\_\_\_\_. **Escritos de política**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

<sup>9</sup> BARROS, Sérgio Resende de. Medidas, Provisórias. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, n. 53, jun. 2000. p. 69.

Percebe-se, portanto, que a proposta de Montesquieu, na obra “O espírito das leis”, é fruto do seu tempo, uma vez que a sua maior preocupação ao conceber um modelo de separação rigorosa entre as funções do poder foi a de coibir os excessos de quem estava revestido de poder e, como consequência, proteger o que era mais caro ao indivíduo na época, sua liberdade.

Nesse ponto, torna-se evidente o alerta enunciado por Montesquieu ao tratar das diversas significações que já foram dadas ao termo “liberdade”: “não existe palavra que tenha recebido tantos significados e tenha marcado os espíritos de tantas maneiras quanto a palavra liberdade”.<sup>10</sup>

Não restam dúvidas, portanto, quanto ao intuito de Montesquieu de proteger a liberdade individual. Entretanto, faz-se necessário explicitar que a liberdade proposta por ele não permite que cada indivíduo faça o que quiser. Do contrário, estar-se-ia produzindo exatamente o efeito oposto, isto é, limitando-se as liberdades individuais.

Desse modo, para que se possa ter plena liberdade, deve-se ter um Estado em que existam leis e, a partir delas, cada indivíduo poderá fazer o que não está proibido e não será obrigado a fazer o que não estiver nela previsto. Nesse cenário, poderá ser observada a liberdade.<sup>11</sup>

Ao adentrar na distribuição das funções do poder, por seu turno, Montesquieu afirma que todo homem, ao ser investido de poder, tenderá a abusar dele e não será possível pará-lo até que ele encontre limite. Entende, ainda, que somente outro poder será capaz de contê-lo, no sentido de que o poder limita o poder, sob a perspectiva de freios e contrapesos.<sup>12</sup>

Nesse sentido, Montesquieu passa a utilizar as expressões “faculdade de estatuir”<sup>13</sup> e “faculdade de impedir”.<sup>14</sup> Isso significa, respectivamente, que cada poder terá a ingerência de decidir positivamente, bem como de vetar o que houvera sido decidido por outro poder.

---

<sup>10</sup> MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barão de La Brède e de. **O espírito das leis**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 165-166.

<sup>11</sup> MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barão de La Brède e de. **O espírito das leis**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 166-167.

<sup>12</sup> MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barão de La Brède e de. **O espírito das leis**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 166-167.

<sup>13</sup> MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barão de La Brède e de. **O espírito das leis**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 176.

Sendo assim, quando uma função do poder utilizar a sua faculdade de estatuir, decidindo positivamente sobre determinado tema, a outra função do poder poderá aplicar a sua faculdade de impedir, vetando o que estava sendo proposto. Trata-se de demonstração clara de limitação de um poder sobre o outro.

Portanto, percebe-se que a teoria de Montesquieu previa que, virtualmente, as três funções de poder deveriam formar uma inação. Entretanto, na realidade haveria um movimento necessário e esses poderes atuariam de forma equilibrada, adequando-se continuamente, sem que houvesse qualquer sobreposição de um sobre outro. Nesse sentido, Sérgio Resende de Barros, ao analisar a obra de Montesquieu, faz a seguinte analogia:

desse sistema de equilíbrio político, o centro – o sol – em torno do qual todos os elementos – os poderes – gravitam é a lei. A constituição desse sistema há de ser tal, que ninguém será constrangido a fazer coisas às quais a lei não obriga, e a não fazer as que a lei permite.<sup>15</sup>

Conclui-se, assim, que a teoria da separação das funções do poder proposta por Montesquieu não tinha como ambição que o poder fosse exercido com facilidade, tendo sido, por vezes, considerada uma teoria que tenderia ao travamento institucional.<sup>16</sup>

Entretanto, é importante salientar que a teoria de Montesquieu serve, com maestria, para os fins a que se propôs, pois visava proteger as liberdades individuais, bem como evitar abusos de poder e, em certa extensão, foi capaz de atingir os seus objetivos. Ademais, visava também impedir a degeneração total do sistema político e, certamente, pode-se afirmar que conseguiu cumprir tal fim.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barão de La Brède e de. **O espírito das leis**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 175.

<sup>15</sup> BARROS, Sérgio Resende de. Medidas, Provisórias. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, n. 53, jun. 2000. p. 70

<sup>16</sup> Na visão de Gustavo Vieira, o modelo proposto por Montesquieu "nunca se prestou a que o poder fosse exercido com facilidade; antes, tendia, quase que inexoravelmente, ao travamento institucional, mas impedia a degeneração total do sistema político". VIEIRA, Gustavo Afonso Sabóia. Bases e dilemas institucionais do presidencialismo de coalizão. **Revista de Informação Legislativa – RIL**, v. 54, n. 215, p. 117-137, jul./set. 2017. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril\\_v54\\_n215\\_p117](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p117)>. Acesso em: 10 jul. 2018.

<sup>17</sup> Nessa perspectiva, Gustavo Vieira afirma que "o modelo proposto pelo filósofo é perfeito para aquilo que se propõe: evitar a degeneração do sistema político.", VIEIRA, Gustavo Afonso Sabóia. Bases e dilemas institucionais do presidencialismo de coalizão. **Revista de Informação Legislativa – RIL**, v. 54, n. 215, p. 117-137, jul./set. 2017. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril\\_v54\\_n215\\_p117](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p117)>. Acesso em: 10 jul. 2018.

Feita essa análise da teoria de Montesquieu, passa-se a examinar a teoria proposta por Benjamin Constant.<sup>18</sup>

Diferentemente de Montesquieu, que previa a tripartição dos poderes, Benjamin Constant entende ser necessária a figura de um quarto poder. Na sua visão, os três poderes previstos por Montesquieu seriam mantidos, mas era imprescindível a criação entre a chefia de governo e a chefia de Estado, produzindo, assim, o que denominou de “Poder Moderador”.<sup>19</sup>

No seu entendimento, o Poder Moderador estaria nas mãos do chefe de Estado e seria um poder neutro, com a função de conservar a ordem e manter harmoniosa a relação entre os demais poderes.<sup>20</sup>

Nesse sentido, cumpre destacar trecho da obra de Fábio de Sousa Coutinho que rememora a teoria proposta Benjamin Constant:

o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário são três forças que devem cooperar, cada um por sua parte, com o movimento geral. Mas quando essas forças desarrumadas se cruzam, se entrecrocaram, se embaraçam, faz-se necessária uma força que as devolva a seus lugares. Esta força não pode estar no interior de uma delas, pois serviria para destruir as outras. É preciso que ela esteja de fora, que ela seja neutra de todo jeito, porque sua ação se explica por toda parte onde se faz necessário que ela seja aplicada.<sup>21</sup>

Desse modo, a teoria da separação dos poderes proposta por Benjamin Constant se revela menos rígida quando comparada com a teoria de Montesquieu. Para a teoria ora em exame, as relações entre os três poderes estariam protegidas pelo manto do Poder Moderador, que buscaria manter o equilíbrio e a colaboração entre os poderes.<sup>22</sup>

Ademais, a teoria de Benjamin Constant já esteve presente na realidade brasileira. Como se depreende das lições de Sérgio Ferreira Victor<sup>23</sup> ao tratar do tema, a Constituição de

---

<sup>18</sup> CONSTANT, Benjamin. Princípios de política. In: \_\_\_\_\_. **Escritos de política**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

<sup>19</sup> CONSTANT, Benjamin. Princípios de política. In: \_\_\_\_\_. **Escritos de política**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 19.

<sup>20</sup> CONSTANT, Benjamin. Princípios de política. In: \_\_\_\_\_. **Escritos de política**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 19.

<sup>21</sup> COUTINHO, Fábio de Sousa. **Leituras de direito político**. Brasília: Thesaurus, 2004. p. 70.

<sup>22</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 72.

<sup>23</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 72.

1824 foi uma das primeiras a adotar aquela teoria. Na referida Carta Política, o Poder Moderador foi delegado privativamente ao Imperador e estabelecia expressamente, em seu art. 98, que esse poder deveria zelar pela “independência, equilíbrio e harmonia dos mais poderes políticos”.<sup>24</sup>

Destaca-se ainda que, para alguns autores, entre eles, Dias Toffoli,<sup>25</sup> muito embora o Poder Moderador não tenha sido expressamente previsto nas Constituições posteriores à de 1824, continua presente no arranjo institucional brasileiro. No seu entendimento, o Supremo Tribunal Federal, a partir da Constituição de 1988, vem assumindo papel moderador das instituições contemporâneas.<sup>26</sup>

Para concluir o exame da teoria de Benjamin Constant, é de suma importância trazer o ensinamento de Pimenta Bueno sobre a temática. Em sua visão, o Poder Moderador, conforme previsto por Benjamin Constant, seria o “poder de suprema inspeção da nação, de manter os outros poderes dentro de suas respectivas órbitas e concorrendo harmoniosamente para o bem-estar nacional.”<sup>27</sup>

Da leitura da referida teoria, é possível compreender essa visão de separação das funções de poder como próximo passo, ou melhor, aperfeiçoamento da teoria de Montesquieu, uma vez que tende a flexibilizar a teoria rígida da separação dos poderes, a partir de um poder neutro capaz de tornar a interação entre eles harmoniosa. Pode, ainda, ser considerada uma teoria mais adequada por tratar de governabilidade, na medida em que permite uma maior interação entre os poderes.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Art. 98 da Constituição de 1824: "O Poder Moderador é a chave de toda a organização política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio, e harmonia dos mais poderes políticos".

<sup>25</sup> TOFFOLI, José Antônio Dias. Poder moderador no Brasil: os militares e o Supremo Tribunal Federal. In: COELHO, Marcus Vinicius Furtado. (Coord.) **A constituição entre o direito e a política: o futuro das instituições – estudos em homenagem a José Afonso da Silva**. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2018. p. 113-150.

<sup>26</sup> TOFFOLI, José Antônio Dias. Poder moderador no Brasil: os militares e o Supremo Tribunal Federal. In: COELHO, Marcus Vinicius Furtado. (Coord.) **A constituição entre o direito e a política: o futuro das instituições – estudos em homenagem a José Afonso da Silva**. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2018. p. 113-150.

<sup>27</sup> BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império**, apud SOUSA, Paulino José Soares de. Ensaio sobre o direito administrativo. In: CARVALHO, José Murilo de. (Org.). **Visconde do Uruguai**. São Paulo: Editora 34, 2002. p. 335.

<sup>28</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 72.



Após essa análise de autores tradicionais no que tange à separação de poderes, faz-se necessário o exame das visões contemporâneas relativas ao tema, especialmente no que diz respeito a sua interação com os sistemas de governo.

Diversos autores, entre os quais se destacam Nuno Piçarra<sup>29</sup> e Carlos Blanco de Moraes,<sup>30</sup> entendem que a teoria tradicional da separação dos poderes não se faz mais presente no contexto atual.

Nuno Piçarra afirma que as constituições européias tiveram papel fundamental na relativização da teoria tradicional da separação de poderes, uma vez que atribuíram competência legislativa aos governos.<sup>31</sup> Já Carlos Blanco de Moraes entende que nem a mesmo a Constituição americana conseguiu preservar a separação rígida dos poderes, conforme concebido inicialmente por Montesquieu.<sup>32</sup>

Desse modo, conclui-se a primeira parte do presente capítulo com o entendimento de que a visão tradicional da separação das funções de poder foi e é de suma importância para a preservação das liberdades, bem como para permitir uma relação harmoniosa entre os poderes.

Entretanto, o cenário atual exige uma relativização do modelo de separação rígida dos poderes, tendo em vista que a separação, atualmente, aproxima-se mais da interdependência entre os poderes, isto é, da cooperação entre as instituições, mantendo-se, assim, a partir do diálogo institucional, o devido respeito para com as funções e competências constitucionalmente previstas a cada um dos poderes. Desse modo, não há falar em separação estanque dos poderes, mas sim na existência de interações entre eles, consubstanciada com a limitação do poder pelo poder.

---

<sup>29</sup> PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional**: um contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

<sup>30</sup> MORAIS, Carlos Blanco de. **Curso de direito constitucional**: Tomo I – a lei e os actos normativos no ordenamento jurídico português. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

<sup>31</sup> PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional**: um contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra Editora, 1989. p. 262.

<sup>32</sup> MORAIS, Carlos Blanco de. **Curso de direito constitucional**: Tomo I – a lei e os actos normativos no ordenamento jurídico português. Coimbra: Coimbra Editora, 2008. p. 39-40.

Nessa perspectiva, salutar relembrar lição de Christine Peter ao enunciar que:

Não se tem a ilusão de que se vive momento alvissareiro de revisitação de velhas práticas e assunção de novas e melhores em seu lugar. Na verdade, o grande desafio da atualidade é a conciliação de novos e velhos valores de forma adequada, sem desconsiderar a tradição que nos move rumo ao futuro, nem deixar de perceber que há novos pontos de vista, talvez contraditórios com os antigos, mas aptos a satisfazer necessidades funcionais e estruturais de nossa sociedade e seus cidadãos. Nesse particular, a doutrina sobre separação de funções do poder sempre vem à tona, como uma daquelas velhas práticas que merece razoável respeito e consideração diante das novas necessidades. Nasce, nesse contexto, as inevitáveis parcerias entre as funções de poder Legislativo, Judiciário e Executivo. Inevitáveis não significa, entretanto, livres de tensões e conflitos, pois o Estado Constitucional pressupõe as interações, sejam elas cooperativas ou conflitivas.<sup>33</sup>

Ainda na visão de Christine Peter, importante destacar que:

"As acomodações entre as funções de poder passam a ser muito mais visíveis e o diálogo muito mais intenso. Assim, não mais se cogita de poderes estanques, com competências bem definidas ou pré-definidas, mas poderes interdependentes que constroem coletivamente e cooperativamente suas competências constitucionais na tensão permanente e imanente da força da história e dos acontecimentos".<sup>34</sup>

Feita a análise dos ensinamentos propostos por Christine Peter<sup>35</sup> acerca da interdependência entre os sistemas de governo e a teoria da separação dos poderes, passa-se a analisar os sistemas de governo com maior profundidade.

---

<sup>33</sup> SILVA, Christine Oliveira Peter da. **Transjusfundamentalidade: diálogos judiciais transnacionais sobre direitos fundamentais**. 2013. 274 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2013. p. 42.

<sup>34</sup> SILVA, Christine Oliveira Peter da. **Transjusfundamentalidade: diálogos judiciais transnacionais sobre direitos fundamentais**. 2013. 274 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2013. p. 44.

<sup>35</sup> SILVA, Christine Oliveira Peter da. **Transjusfundamentalidade: diálogos judiciais transnacionais sobre direitos fundamentais**. 2013. 274 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

## 1.2 Os sistemas de governo: influências e virtudes dos sistemas puros

A compreensão dos sistemas de governo, especificamente dos sistemas denominados de puros<sup>36</sup> – o presidencialismo e o parlamentarismo –, tem sido alvo de incessantes debates doutrinários. Diversos autores têm se dedicado a desenvolver parâmetros definidores para os referidos sistemas de governo e, por vezes, tais balizas se mostram inapropriadas.

Para o politólogo italiano Giovanni Sartori,<sup>37</sup> esses eventuais equívocos derivam: i) da equivocada definição dos sistemas presidencialistas; ou ii) das mais variadas particularidades dos sistemas parlamentaristas, que acabam por tornar enganosa a costumeira definição.

Em decorrência da dificuldade em se criar parâmetros para definição desses sistemas, passa-se ao exame dos modelos puros por excelência: o presidencialismo clássico norte-americano e o parlamentarismo inglês.

### 1.2.1 Presidencialismo clássico norte-americano

Para uma melhor compreensão do sistema de governo norte-americano, cumpre rememorar as suas origens, mais especificamente, a Convenção de Filadélfia de 1787.<sup>38</sup> Nas tratativas dessa Convenção Constitucional, prevaleceu a corrente federalista que defendia a escolha de um modelo de monarquia eleita com mandato de duração limitada. A corrente derrotada, antifederalista, propunha um governo parlamentar, em que se visava um governo de leis, e não um governo de homens.<sup>39</sup>

Alexandre de Moraes ensina que, embora, em um primeiro momento, a corrente antifederalista, fortemente influenciada pelo parlamentarismo de *Westminster*, tenha sido

---

<sup>36</sup> Será utilizado, nesse ponto, a definição de sistemas puros proposta por Giovanni Sartori na obra *Engenharia Constitucional*. SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

<sup>37</sup> SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996. p. 97.

<sup>38</sup> HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **Os artigos federalistas – 1787-1788**: edição integral. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

<sup>39</sup> MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 384.

cogitada, prevaleceu a corrente que, em sua opinião, estabelece em uma única pessoa a maior concentração de poder da história contemporânea.<sup>40</sup>

No mesmo sentido, Sérgio Ferreira Victor dialoga com as lições de Clinton Rossiter e Henry Jones. Na visão deste último, “a verdade é que, no Gabinete Presidencial (...), a democracia norte-americana ressuscitou a mais antiga instituição política da raça: a monarquia eletiva. Está tudo lá (...)”.<sup>41</sup>

Destaca-se, ainda, trecho da obra de Alexandre de Moraes que rememora posição similar exarada por Benjamin Franklin,<sup>42</sup> no qual defende que o maior perigo naquele momento era a falta de obediência da população, e não mais o excesso de poder de seus governantes. Entende, portanto, ser essencial a figura de presidentes fortes e capazes de garantir coesão e segurança nacional, tendo em vista a necessidade de se compatibilizar a existência de um governo central e as autonomias locais.

Nessa perspectiva, destacam-se os comentários de Isaac Kramnic, que elucida:

há poucos símbolos mais importantes da Revolução de 1787 que o espantoso poder que a Constituição deu ao novo primeiro-magistrado, encarnação do ideal de autoridade, governo e poder. O presidente dos Estados Unidos era um legislador que com uma penada estava autorizado a vetar leis congressuais, só podendo ser vencido nesses casos por dois terços do Congresso. Era um líder militar no comando total das forças armadas. Era o supremo magistrado que podia perdoar crimes contra a nação, podia nomear todos os juízes federais, podia fazer todos os tratados, com o conselho e a aprovação do Senado. Se reeleito, podia governar sem limites: a exigida rotatividade no cargo seria apenas uma das vítimas de 1787. Para Edmund Randolph, isso era demais: ali estava o feto da monarquia. Na grande discussão nacional que se seguiu, os antifederalistas proclamavam que o executivo delineado no artigo 2 da Constituição era presidente-general, ou, mais propriamente, nosso rei, que tinha poderes que excediam os dos mais despóticos monarcas de que temos notícia nos tempos modernos'.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> MORAES, Alexandre de. **Presidencialismo**. São Paulo: Atlas, 2004. p. 22-23.

<sup>41</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 78.

<sup>42</sup> MORAES, Alexandre de. **Presidencialismo**. São Paulo: Atlas, 2004. p. 24.

<sup>43</sup> Comentários de Isaac Kramnic, na apresentação da obra. MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **The Federalist papers – 1787 – 1788**: edição integral. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. p. 27.

Por seu turno, em sentido diverso, Laurence Tribe<sup>44</sup> leciona que, muito embora seja pouco provável que outra estrutura venha a igualar o poder dado ao presidente norte-americano, não se pode olvidar que tal poder pode ser derrubado por uma ideia, desde que apoiada em uma grande multidão.

Desse modo, e seguindo as lições de Carlos Blanco de Moraes,<sup>45</sup> emergiu nos Estados Unidos um sistema político inovador, com estrutura semelhante àquela proposta pela teoria de Montesquieu, especialmente no que tange à noção de freios e contrapesos, entre os quais se destacam o poder de veto do Presidente e a faculdade do Congresso em ratificar, ou não, nomeações para cargos do Executivo e do Judiciário.

Da leitura dos referidos autores, depreende-se que o sistema norte-americano é constituído por um Presidente forte, com amplos poderes, mas também sujeito a uma separação rígida das funções de poder e a limitações impostas pelo Congresso.

Feita essa breve digressão histórica do sistema presidencial norte-americano, passe-se a analisar as características de tal sistema de governo. Nos ensinamentos de Giovanni Sartori,<sup>46</sup> um sistema político presidencialista somente poderá assim ser considerado se o presidente for escolhido por meio de eleição popular – sem a possibilidade de ser demitido por votação parlamentar durante o seu mandato – e se exercer o poder de chefia ou direção para com o governo que nomeia.

Ademais, cumpre recapitular os preceitos de Gianfranco Pasquino para caracterizar o sistema presidencial norte-americano:

a forma de governo presidencial é caracterizada, em seu estado puro, pela acumulação, num único cargo, dos poderes de chefe do Estado e de chefe do Governo. O presidente é eleito pelo sufrágio universal do eleitorado, subdividido ou não em colégios. Nesta forma de Governo, o presidente ocupa uma posição plenamente central em relação a todas as forças e instituições políticas. Pelo que se refere ao caso estadunidense, o presidente é ali, pelo menos nominalmente, o chefe do seu partido; é o chefe do Governo ou *administration*, escolhe pessoalmente os vários ministros ou secretários de departamentos, que terão de abandonar o cargo a seu pedido e não são responsáveis perante o Congresso. O presidente representa a nação

---

<sup>44</sup> TRIBE, Laurence H. **American constitutional law**. 3. ed. v. 1. New York: New York Foundation Press, 2000. p. 638.

<sup>45</sup> MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 384.

<sup>46</sup> SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996. p. 99.

nas relações internacionais; é a ele que cabe o poder de declarar a guerra. Além disso, é ele quem tem a iniciativa e é a fonte de decisões e das leis mais importantes. A centralidade do seu papel lhe advém do fato de haver sido eleito pela totalidade do corpo eleitoral. A ele contrapostos estão os representantes da Câmara, eleitos em circunscrições uninominais de tamanhos similares e porta-vozes de interesses setoriais, e os senadores, eleitos em colégios que cobrem todo o território dos diversos Estados, dois por cada um dos cinquenta Estados da União.<sup>47</sup>

Nesse sentido, a partir das ideias contidas nas proposições de Giovanni Sartori<sup>48</sup> e Gianfranco Pasquino,<sup>49</sup> não restam dúvidas quanto ao preenchimento de tais requisitos no cenário norte-americano, que representa o sistema presidencial puro por excelência.

Após a análise das características do referido sistema de governo, cumpre ressaltar determinadas peculiaridades do contexto norte-americano, entre as quais se destaca a ocorrência das *mid-term elections*.<sup>50</sup>

No cenário político norte-americano, o Congresso se submete a expressiva renovação a cada período de dois anos. Isto é, renova-se integralmente a Câmara dos Representantes, ao passo que o Senado renova um terço de seus representantes. Isso significa que a população possui condições de alterar significativamente o contexto político durante o mandato presidencial, cuja duração é de quatro anos.

Essa renovação pode ser positiva ou prejudicial ao Presidente, uma vez que ele pode ser eleito ao lado de um Congresso favorável aos interesses da sua Administração, mas poderá ser surpreendido com uma alteração drástica na composição do Legislativo, quando transcorridos dois anos de seu mandato.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986. p. 519.

<sup>48</sup> SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996. p. 99.

<sup>49</sup> PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986. p. 519.

<sup>50</sup> Ao tratar das *mid-term elections*, Sérgio Victor leciona que: a legislatura nos Estados Unidos apresenta característica particular de uma repetição de eleições por períodos relativamente curtos: a Câmara dos Representantes é integralmente renovada de dois em dois anos e, na mesma altura, é renovado um terço do Senado. VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 81.

<sup>51</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 81.

Entretanto, cenário diverso também pode ser observado. Isso significa dizer que o Presidente pode assumir seu mandato com um Congresso oposicionista e, posteriormente, com o advento da renovação, passar a ter um Legislativo favorável a suas políticas.<sup>52</sup>

Desse modo, efeito curioso pode ser observado em decorrência das *mid-term elections*. Na primeira conjuntura, em que o Presidente perde o apoio do Legislativo, percebe-se uma intensa disputa pelo poder, com a ideia de diferentes instituições competindo pelo poder. Por outro lado, no contexto em que o Presidente adquire o apoio do Congresso, passa-se a observar o ideal abstrato do presidencialismo, no qual o Executivo é preponderante, sendo perceptível a repartição de poder entre diferentes instituições.<sup>53</sup>

Essa peculiaridade pode consistir num dos motivos pelos quais o sistema presidencial norte-americano seja o mais relevante, senão o único, exemplo de sucesso desse sistema de governo, tendo em vista que, conforme afirma Giovanni Sartori, os demais sistemas presidencialistas variam entre o medíocre e o péssimo.<sup>54</sup>

Sendo assim, importante relembrar o ensinamento de Jorge Reis Novais,<sup>55</sup> que adverte que o sistema presidencial, conforme concebido no contexto norte-americano, somente será passível de implantação em países que já possuem maturidade sociológica e partidária, de modo a não ser degenerado e disfuncional.

Portanto, o sistema presidencial norte-americano é condizente com a realidade histórica dos Estados Unidos, desde a Convenção da Filadélfia de 1787 até os dias atuais. Assim, faz-se necessária a devida cautela na eventual tentativa de introdução do presidencialismo em outros contextos sociopolíticos que tiveram trajetórias históricas distintas e que não estarão, necessariamente, aptos ao regular funcionamento e o exercício desse sistema de governo.

---

<sup>52</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 81.

<sup>53</sup> MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 384.

<sup>54</sup> SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996. p. 108.

<sup>55</sup> NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo: Volume I – Teoria do sistema de governo semipresidencial**. Coimbra: Almedina, 2007. p. 85.

### 1.2.2 Parlamentarismo Inglês

Do mesmo modo que se fez necessária uma digressão histórica para a compreensão do sistema presidencial norte-americano, também é preciso rememorar as origens do parlamentarismo inglês.

Conforme ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho,<sup>56</sup> para que se possa compreender a origem do parlamentarismo de *Westminster*, é fundamental examinar o cenário político existente na Inglaterra do século XVIII. Nesse período, o trono inglês esteve cada vez menos nas mãos de ingleses. É certo afirmar que uma das principais razões para que isso viesse a acontecer foi a exclusão do direito de sucessão da Coroa aos príncipes católicos.

Ressalta-se que essa conjuntura política tornou ainda mais propício o desenvolvimento do parlamentarismo no decorrer dos períodos reinados por Jorge I e Jorge II, na medida em que ambos pertenciam à casa real de Hanôver e, como consequência, não possuíam domínio do idioma inglês, tampouco tinham interesse nas questões políticas que os cercavam.<sup>57</sup>

Desse modo, não existia outra opção senão a indicação de determinado indivíduo para representar os interesses da Coroa na gestão diária, originando-se, assim, a figura do primeiro-ministro. A partir desse momento, passou-se a observar um Executivo dual, dividido em chefia de Estado e chefia de Governo, cabendo ao monarca a primeira função e, ao primeiro-ministro, a segunda.<sup>58</sup>

Maurice Duverger leciona no mesmo sentido ao afirmar que seria “banal dizer que o regime parlamentar britânico é produto da história. Ele foi constituído progressivamente por partes e caminhos sucessivos, sem planos premeditados nem projetos gerais”.<sup>59</sup>

Após esse breve relato histórico do cenário que propiciou a formação de tal sistema de governo, e sem o objetivo de esgotar o tema, passa-se a analisar as características e os critérios definidores do modelo parlamentar.

---

<sup>56</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1993.

<sup>57</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 5-6.

<sup>58</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 5-6.

<sup>59</sup> DUVERGER, Maurice. **Droit constitutionnel institutions politiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. p. 238.



Giovanni Sartori, ao tratar da temática, enuncia que:

os sistemas parlamentaristas devem seu nome ao princípio fundamental que os orienta: o parlamento é soberano. Assim, eles não permitem a separação de poderes entre o parlamento e o governo: esses dois braços do Estado baseiam-se na partilha do poder entre o legislativo e o executivo. O que equivale a dizer que todos os sistemas que chamamos de parlamentaristas requerem que os governos sejam nomeados, apoiados e, se necessário, demitidos por votação parlamentar.<sup>60</sup>

Na visão de Giovanni Sartori, portanto, o sistema parlamentar teria o caráter pendular entre os poderes exercidos pelo Executivo e Legislativo, porém com maior peso conferido ao Parlamento, uma vez que considera como a principal característica desse sistema o poder de dissolução do Governo. Sob esse entendimento, pode-se dizer que não há equilíbrio total entre as forças dos poderes Executivo e Legislativo.<sup>61</sup>

Por sua vez, Karl Loewenstein<sup>62</sup> ensina que um sistema parlamentar somente poderá ser considerado autêntico se preencher os seis requisitos expostos em sua obra, quais sejam: (i) os membros do Governo devem ser oriundos do Parlamento, de forma que o controle sobre eles seja mais efetivo; (ii) o Governo deve ser composto por membros do partido ou da coalizão majoritária; (iii) o Primeiro-Ministro deve prevalecer sobre os demais membros do Governo, produzindo uma estrutura piramidal; (iv) configuração de uma interdependência entre o Governo e o Parlamento, de modo que sua escolha e permanência esteja de acordo com a vontade da maioria parlamentar; (v) a efetiva distribuição das decisões políticas entre o Poder Executivo e Legislativo; e (vi) a presença de controle político entre os referidos poderes.

Desse modo, diferentemente do entendimento exarado por Giovanni Sartori,<sup>63</sup> Karl Loewenstein<sup>64</sup> entende que existe equilíbrio absoluto entre as funções Executiva e Legislativa, já que ambas possuem poderes de dissolução, ou seja, o Parlamento pode dissolver o Governo ao apresentar voto de desconfiança, bem como o Governo pode dissolver o Parlamento ao convocar novas eleições.

---

<sup>60</sup> SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996. p. 115.

<sup>61</sup> SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996. p. 115.

<sup>62</sup> LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. 2. ed. 4. reimp. Barcelona: Ariel, 1986. p. 105-106.

<sup>63</sup> SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996. p. 116-135.

<sup>64</sup> LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. 2. ed. 4. reimp. Barcelona: Ariel, 1986. p. 107.

Jorge Reis Novais também é adepto da corrente de pensamento que entende existir equilíbrio nessa relação de poderes e elucida que:

em sistema parlamentar, o Parlamento pode demitir o Governo, mas, em contrapartida, também o Governo pode dissolver o Parlamento. O equilíbrio entre os dois órgãos fica garantido. Pelo menos, e voltaremos a esse ponto, fica garantido no domínio da previsão constitucional, no momento em que se faz o desenho do relacionamento entre os diferentes órgãos (a chamada ‘engenharia constitucional’). A relação Parlamento/Governo seria, portanto, em sistema parlamentar e ao contrário do que muitas vezes se pensa, uma relação equilibrada, apesar de o Executivo depender da confiança política do Parlamento; é que a possibilidade de condicionamento da atuação do Executivo que, assim, está colocado à disposição do Parlamento, é fortemente atenuada ou contrabalançada através da recíproca possibilidade/ameaça de dissolução que o Executivo pode fazer impender sobre o Parlamento.<sup>65</sup>

Nesse cenário, este estudo se alinha com o entendimento exarado por Karl Loewenstein e Jorge Reis Novais, no sentido de que existe, de fato, um equilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo no sistema parlamentarista.

Ademais, cumpre destacar outra característica necessária para os sistemas parlamentaristas: a existência de partidos políticos ideológicos e dotados de disciplina partidária, capazes de apoiar os interesses do Governo.

Nesse ponto, percebe-se evidente diferença entre o sistema presidencial norte-americano e o sistema parlamentarista inglês. No presidencialismo, a indisciplina partidária pode ser vista com bons olhos, uma vez que permite uma maior fluidez na composição de maiorias no Congresso, enquanto no parlamentarismo se trata de um empecilho à implantação das propostas do Governo.<sup>66</sup>

Nesse sentido, Luís Roberto Barroso explica que, “de fato, nesse sistema a atividade parlamentar torna-se mais centrada na atuação dos partidos, já que são eles que indicam os

---

<sup>65</sup> NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo**: Volume I – Teoria do sistema de governo semipresidencial. Coimbra: Almedina, 2007. p. 68.

<sup>66</sup> Nessa perspectiva, Giovanni Sartori leciona que a democracia parlamentarista – em qualquer das suas variedades – só pode funcionar se for servida por partidos de formato parlamentar, isto é, partidos que foram socializados (pela derrota eleitoral, pelo tempo ou pelos incentivos apropriados) em organizações relativamente coerentes e/ou disciplinadas. Vale observar que esta afirmativa nem sempre se aplica aos sistemas presidencialistas, a respeito dos quais o argumento, como sabemos, é o de que em condições de governo dividido, é precisamente a indisciplina partidária que evita o impasse. Na verdade, partidos disciplinados são uma condição necessária para que os sistemas parlamentaristas funcionem. Inversamente, com partidos indisciplinados os sistemas parlamentaristas tornam-se estruturas colegiadas não funcionais. SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996. p. 111.

Governos. Para mudar o Governo, o povo deverá votar de modo a alterar a composição partidária do Parlamento”.<sup>67</sup>

Ainda sobre essa temática, importante ressaltar o ensinamento de Giovanni Sartori,<sup>68</sup> que pontua que o sucesso dos sistemas parlamentaristas está diretamente ligado à existência de partidos de formato parlamentar. Para o autor, tal termo significa um estado superior no que diz respeito à maturidade ideológica dos partidos.

Outra característica do sistema parlamentar de *Westminster*, defendida pela doutrina inglesa tradicional,<sup>69</sup> é a ocorrência da fusão dos poderes, e não a sua separação, como ocorre no presidencialismo norte-americano.

Nesse sentido, Sérgio Ferreira Victor colaciona em sua obra exemplos que permitem chegar a essa mesma conclusão, entre os quais se destaca: “o *Lord Chancellor* não ocupa apenas o cargo judiciário mais alto, mas também é membro-chave da *House of Lords*, além de integrar, na qualidade de membro-sênior, o Gabinete de Governo”.<sup>70</sup>

Desse modo, percebe-se, a partir da interdependência entre as funções Executiva e Legislativa, o que Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>71</sup> denomina de separação parcial dos poderes. Trata-se, portanto, de característica própria dos sistemas parlamentaristas.

Feita a análise de determinadas características do sistema parlamentar inglês, passa-se a tratar das vantagens desse sistema em cotejo com o presidencialismo norte-americano.

Sob essa óptica, Luís Roberto Barroso<sup>72</sup> entende que o parlamentarismo propicia uma maior harmonia entre Executivo e Legislativo. E isso se deve, em sua opinião, ao fato de que o chefe do Governo deriva do Parlamento, mais especificamente, do partido ou da coalizão majoritária, o que torna a sua relação mais estável e eficaz.

---

<sup>67</sup> BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. *Revista de Direito do Estado*, n. 3, jul./set. 2006. p. 12-13.

<sup>68</sup> SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996. p. 111.

<sup>69</sup> BAGEHOT, Walter. *The english constitution*. 2. ed. 1873. Disponível em: <<http://historyofeconomicthought.mcmaster.ca/bagehot/constitution.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2018. p. 48.

<sup>70</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 56.

<sup>71</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional: o estado da questão no início do século XXI, em face do direito comparado e, particularmente, do direito positivo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 258-259.

<sup>72</sup> BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. *Revista de Direito do Estado*, n. 3, jul./set. 2006. p. 11.

Por certo, o sistema parlamentar inglês está mais apto a alterações, de forma menos traumática e mais próxima da realidade política, pois, caso existam conflitos entre os poderes, o Parlamento pode substituir o Governo a partir da aprovação de um voto de desconfiança.<sup>73</sup>

Destaca-se, ainda, que o Governo possui a faculdade de convocar novas eleições quando entender que o Parlamento está atuando em desacordo com a vontade popular. Nesse cenário, existe maior mobilidade e, dificilmente, o Executivo se encontrará asfixiado por um Legislativo hostil.<sup>74</sup>

Entretanto, existe o outro lado da moeda, qual seja, o excesso de substituições em contextos instáveis. Demonstra-se essa faceta a partir de alguns exemplos da história recente, como o caso italiano no pós-guerra, que chegou a ter 58 governos em 54 anos.<sup>75</sup>

Diante disso, cumpre ressaltar, assim como feito na análise do presidencialismo norte-americano, que nem todos os contextos sociopolíticos estão prontos ou preparados para implantação desse sistema de governo. Isso porque as características demonstradas anteriormente servem como pilares e, caso não estejam presentes, podem ensejar dificuldades na efetivação desse sistema de governo.

Após o exame acerca da interação entre o princípio da separação das funções de poder e os sistemas de governo, e feita a análise, de forma verticalizada, dos modelos puros por excelência, o próximo capítulo se debruçará sobre características existentes no sistema de governo brasileiro e crises que o circundam.

---

<sup>73</sup> Nesse sentido, Sérgio Victor destaca que: o Parlamento tem a possibilidade ininterrupta de exigir a responsabilidade política do Governo e de cada um dos seus membros. Essa responsabilidade pode ser veiculada por uma moção de desconfiança, normalmente apresentada pela oposição, ou, ao revés, quando o Governo apresenta uma moção de confiança, atrelada à aprovação de um projeto de lei ou de alguma medida, a qual é rejeitada pelo Parlamento. VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 74.

<sup>74</sup> Ainda na visão de Sérgio Victor: O outro lado da moeda está no fato de a Câmara Baixa do Legislativo poder ser dissolvida pelo Chefe de Estado, geralmente, a pedido do Primeiro-Ministro, impondo aos deputados o fim antecipado de seus mandatos. O Chefe de Estado deve, contudo, sempre que adotar a dissolução da referida Casa legislativa, convocar de imediato novas eleições para a recompor. VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 74.

<sup>75</sup> MACIEL, Marco. **Reformas e governabilidade**. Brasília: Senado Federal, 2004. p. 20.

## CAPÍTULO II - PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO: OS DILEMAS DA ATUALIDADE

A Constituinte de 1891 foi o ponto de partida da discussão sobre sistemas de governo no Brasil República. Na visão de Lênio Streck, “com a proclamação da República, poucas coisas foram modificadas em terrae brasilis. O Imperador saiu de cena e, em seu lugar, surgiu o regime presidencialista, numa imitação mal feita do sistema construído pelos Estados Unidos no século XVIII”.<sup>76</sup>

Nesse primeiro momento, foram, portanto, contrastados o presidencialismo e o parlamentarismo, tendo prevalecido o primeiro sistema. Desse modo, desde a primeira Constituição Republicana, o Brasil optou pelo sistema de governo presidencialista, inspirado no modelo norte-americano.<sup>77</sup>

Importante salientar que, desde a sua implantação no Brasil, o presidencialismo foi alvo de críticas e questionamentos, entre os quais se rememora a carta aberta escrita por Sílvio Romero a Rui Barbosa, na qual tece fortes críticas a tal sistema de governo. Nesse ponto, ressalta-se trecho da obra de Marcelo Tavares que sintetiza o ocorrido:

Já em 1893, menos de quatro anos após a implantação do presidencialismo no Brasil, o jurista Sílvio Romero escrevia carta aberta a Rui Barbosa, jamais respondida, em que, entre doze defeitos, apontava que o regime era chegado ao militarismo em países da América Latina, não tinha a flexibilidade necessária ao jogo democrático, desprestigiava o Poder Legislativo, não favorecia o controle político do Executivo e não apresentava mecanismos adequados para evitar a corrupção.<sup>78</sup>

Ademais, destaca-se que a temática de sistemas de governo não se esgotou com a Constituinte de 1891, tendo sido alvo de debates também nas Constituintes de 1946 e 1988, bem como nos plebiscitos de 1963 e 1993. Em todas essas oportunidades, a corrente presidencialista prevaleceu sobre a corrente parlamentarista.

---

<sup>76</sup> STRECK, Lênio Luiz. Os dilemas do estado constitucional: entre a democracia e o presidencialismo de coalizão. In: LAZARI, Rafael de; BERNARDI, Renato. (Orgs.) **Crise Constitucional: espécies, perspectivas e mecanismos de superação**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2015. p. 5.

<sup>77</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Brasília: OAB Editora, 2008. p. 259-260.

<sup>78</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo no Brasil: por que não? **Revista de Informação Legislativa – RIL**, v. 54, n. 215, p. 59, jul/set. 2017. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril\\_v54\\_n215\\_p59](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p59)>. Acesso em: 20 jun. 2018.

Muito embora o parlamentarismo tenha saído derrotado nas referidas ocasiões, esse sistema de governo chegou a ser implantado, de forma emergencial, no Brasil República, durante o período de 1961 a 1963, na administração de João Goulart.<sup>79</sup>

Feitas essas considerações preliminares e evidenciado o instigante debate acerca dessa temática ao longo da história brasileira, o próximo tópico analisará, com maior verticalidade, a Constituinte de 1988 e o plebiscito de 1993 para, em seguida, examinar os dilemas experimentados no denominado presidencialismo de coalizão.

## 2.1 Presidencialismo de Coalizão no Brasil

A temática do sistema de governo é, sem dúvida, ponto nevrálgico de toda Carta Política. Desse modo, cumpre rememorar lição de Paulo Bonavides e Paes de Andrade ao tratarem da sessão da Constituinte de 1988 em que se decidiu o sistema de governo a ser implantado no Brasil:

Durante o primeiro turno, no dia 22 de março de 1988, feriu-se em Plenário uma das batalhas políticas mais acesas de toda a história da Constituinte, aquela em que se decidiu a forma de governo: pela vez primeira se alcançou naquela casa o quórum máximo, a saber: a presença de 559 parlamentares constituintes no recinto, tomando parte da votação.<sup>80</sup>

Percebe-se, portanto, que, na Constituinte de 1988, não foi diferente. A presença maciça de constituintes àquela sessão, bem como a ocorrência de debates em defesa de uma ou outra corrente – presidencialista e parlamentarista – fizeram parte da opção do hoje adotado sistema de governo.

Encerradas as discussões, passaram a ser colhidos os votos. A preferência da Assembleia Constituinte recaiu sobre o sistema presidencialista, sob um placar de 343 votos a favor desse sistema, 213 contrários e, portanto, favoráveis ao sistema parlamentar, assim como 3 abstenções.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. **Presidencialismo ou parlamentarismo**. Brasília: Senado Federal, 1999. p. XIV.

<sup>80</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Brasília: OAB Editora, 2008. p. 468.

<sup>81</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Brasília: OAB Editora, 2008. p. 468.

Não obstante a vitória do sistema presidencial na Constituinte de 1988, restou definido, no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,<sup>82</sup> que seria realizado plebiscito, no dia 7 de setembro de 1993, para que o eleitorado definisse a forma e o sistema de governo a serem adotados no Brasil.

Desse modo, transferiu-se ao eleitorado a incumbência de decidir se o Brasil adotaria como forma de governo a República ou a Monarquia, bem como de definir se o sistema de governo seria presidencial ou parlamentar. Na ocasião, prevaleceu a corrente republicana e presidencial.<sup>83</sup>

Cumprir destacar a preocupação dos constituintes ao preverem a convocação do plebiscito de 1993. Por um lado, tinham o objetivo de legitimar as escolhas feitas pela Assembleia Constituinte, uma vez que esses pontos – forma e sistema de governo – são o cerne da Constituição de 1988.

Por outro lado, estavam receosos em convocar tal instrumento de participação popular em um momento de instabilidade no território nacional. Por essa razão, entenderam por bem que o lapso temporal de cinco anos seria suficiente para promover a estabilidade, assim como a redemocratização das instituições.

De fato, as preocupações dos constituintes eram válidas, uma vez que o Brasil estava atravessando árdua transição democrática. Ademais, o eleitorado confirmou as escolhas dos constituintes, dando-lhes, como consequência, maior legitimidade. Além disso, o lapso temporal se mostrou razoável e não foi capaz de produzir instabilidade institucional. Portanto, acertou o constituinte em suas previsões.

Após essa breve digressão sobre a Constituinte de 1988 e o Plebiscito de 1993, e passados trinta anos de experiência constitucional, revela-se essencial analisar o desenvolvimento do presidencialismo no Brasil, evidenciando-se, para tanto, o fenômeno

---

<sup>82</sup> Art. 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: “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.”

<sup>83</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. **Presidencialismo ou parlamentarismo**. Brasília: Senado Federal, 1999. p. XXII e XXIII.

constatado na realidade política brasileira contemporânea denominado, por Sérgio Abranches, de “presidencialismo de coalizão”.<sup>84</sup>

Conforme mencionado anteriormente, o mérito da criação do termo “presidencialismo de coalizão” deve ser conferido ao cientista político Sérgio Abranches, que, ao elaborar seu aclamado artigo sobre o sistema de governo existente no Brasil, , percebeu, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, a presença desse fenômeno no arranjo institucional do país.<sup>85</sup>

Para Sérgio Abranches, o presidencialismo de coalizão é representado pela movimentação institucional entre os poderes Executivo e Legislativo. Em sua visão, o Presidente, com o intuito de aprovar projetos de seu interesse, terá, necessariamente, que proceder à distribuição de ministérios, aplicar políticas clientelistas, bem como utilizar de outras práticas para angariar apoio a sua administração.

Nesse cenário, para que o Presidente possa ter governabilidade, tais medidas deverão ser adotadas, mesmo que assim se prestigiem interesses individuais ou paroquiais em face de interesses coletivos. Trata-se, portanto, ao ver do referido autor, de condição necessária para o funcionamento da máquina estatal brasileira.

Ainda na visão de Sérgio Abranches, a formação das coalizões deve ser dividida em três passos distintos: (i) formação do governo, quando são criadas as alianças que irão compor o futuro governo, aplicando-se, apenas, diretrizes básicas e sem muita ideologia partidária; (ii) constituição do governo, momento no qual os cargos do governo recém-formado estão sendo disputados; e (iii) implementação do governo, quando o governo pretende efetivar os projetos de interesse da sua administração.<sup>86</sup>

Desse modo, a cada disputa presidencial, os partidos tendem a abrir mão de suas diretrizes ideológicas para se alinharem a possíveis vencedores no processo eleitoral. Posteriormente, caso o líder da coalizão se consagre eleito, inicia-se uma corrida pelos cargos e, para tanto, será levado em conta o apoio que cada partido da base aliada possa fornecer ao

---

<sup>84</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro, **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n.1, 1988. p. 21.

<sup>85</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro, **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n.1, 1988.

<sup>86</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro, **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n.1, 1988, p 27-28.



novo presidente. Por fim, o governo passará a impor a sua agenda com o apoio dos partidos que compõem a sua coalizão.<sup>87</sup>

Entre outras características do presidencialismo brasileiro, evidencia-se o concentrado poder na mão do chefe do Executivo. Poder legislativo na elaboração de medidas provisórias, poder de veto, parcial e total, e controle da agenda são fatores que demonstram a força do Presidente junto aos demais Poderes, intensificada com a cooperação da base aliada. Ocorre que esse excesso de poder, por vezes, coloca o chefe do Poder Executivo em situações de exposição.<sup>88</sup>

Isso porque, como o Presidente deve atuar como chefe de Estado e chefe de Governo, o exercício de seu mandato, somado à instabilidade da coalizão que o apoia podem lhe expor, eventualmente, a desgastes a sua imagem e ao enfraquecimento de sua governabilidade. Disso resulta, invariavelmente, a redução, pouco a pouco, de sua legitimidade, conquistada pelo voto popular.<sup>89</sup>

Sobre o excesso de poder nas mãos do Presidente brasileiro, cumpre destacar lição de Sérgio Resende de Barros:

Cada vez mais ganha uso o termo que cunhei para designar a deturpação do presidencialismo no Brasil: presidentismo. Entre nós, tradicionalmente, não há presidencialismo, mas sim presidentismo, pois em verdade não temos um “Presidente da República”, mas uma “República do Presidente”, caracterizada pela hipertrofia do Poder Executivo: a exagerada concentração de poderes, inclusive do poder-função de legislar, nas mãos do Presidente da República. Essa situação é uma das causas dos conflitos de Poderes que atormentam o Estado brasileiro.<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro, **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n.1, 1988, p 27-28.

<sup>88</sup> Na visão de Sérgio Victor, o presidencialismo de coalizão conta, em seu funcionamento efetivo, com a hipertrofia legislativa do Executivo, que impõe sua agenda, especialmente por meio da utilização de medidas provisórias, mas também das iniciativas legislativas privativas, dos poderes de veto total e parcial e pedidos de urgência constitucional. VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 124.

<sup>89</sup> Nessa perspectiva, Marcelo Tavares ressalta que, como, no fim, tudo diz respeito ao Executivo, qualquer crise na Administração é problema do presidente, submetendo-o à hiper exposição pública, que causa erosão do cacife eleitoral conquistado democraticamente. TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo no Brasil: por que não? **Revista de Informação Legislativa – RIL**, v. 54, n. 215, p. 59, jul/set. 2017. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril\\_v54\\_n215\\_p59](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p59)>. Acesso em: 20 jun. 2018.

<sup>90</sup> BARROS, Sérgio Resende de. Medidas, Provisórias. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, n. 53, jun. 2000. p. 81.

Diante disso, o sistema de governo brasileiro se encontra em uma delicada fronteira. Se, de um lado, o presidente possui poder extremamente personalizado, não se submetendo a controle por parte do Legislativo, por outro, ele acaba por ser refém de sua coalizão, uma vez que dependerá dela para governar com satisfatória estabilidade e, assim, impor a sua agenda política.<sup>91</sup>

Ademais, importante lembrar síntese feita por Sérgio Ferreira Victor ao tratar das críticas proferidas por Otávio Piva ao presidencialismo de coalizão:

Piva procura sistematizar as críticas proferidas ao modelo brasileiro da seguinte forma: a) sistema partidário fragmentado que ameaçaria a governabilidade e a estabilidade do regime democrático; b) ausência de partidos fortes, isto é, disciplinados, coesos, programáticos e, por essa razão, aptos a estruturar as preferências políticas dos eleitores; c) falta de vínculos entre os parlamentares e seus eleitores; d) proliferação de políticos individualistas que, quando se aproximam de seus eleitores, cultivam uma relação clientelista, oferecendo bens e serviços em troca de votos; e e) corrupção estimulada pelas regras de financiamento de campanhas.<sup>92</sup>

A partir da leitura desse trecho, percebe-se que as críticas trazidas à baila por Sérgio Victor e Otávio Piva<sup>93</sup> se referem, essencialmente, à combinação instável existente entre o sistema eleitoral e o sistema de governo no cenário brasileiro. Desse modo, depreende-se que o fortalecimento do presidencialismo no Brasil deve ser acompanhado de avanços no sistema eleitoral brasileiro.

Não obstante, deve-se destacar que as taxas de sucesso dos projetos de interesse do Executivo têm se revelado altas quando comparadas aos demais sistemas de governo. Em decorrência dessa alta taxa de governabilidade, diversos autores, entre os quais se destacam Fernando Limongi<sup>94</sup> e Fabiano Santos,<sup>95</sup> alinham-se à tese de que, diferentemente do que

---

<sup>91</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo no Brasil: por que não? **Revista de Informação Legislativa – RIL**, v. 54, n. 215, p. 59, jul/set. 2017. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril\\_v54\\_n215\\_p59](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p59)>. Acesso em: 20 jun. 2018.

<sup>92</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 88-89.

PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão**: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010. p. 32.

<sup>94</sup> LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Orgs.) **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

<sup>95</sup> SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

apontado pela maioria, o presidencialismo de coalizão não é rígido, tampouco fadado ao insucesso.

Ainda nessa temática, Sérgio Victor, ao examinar relatório final do Projeto Congresso elaborado pelo Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo, conclui que, de fato, “o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro, estatisticamente considerado, apresenta números que afastam peremptoriamente a alegação de que o sistema tenderia à paralisia. A agenda do governo é dominante e bem-sucedida”.<sup>96</sup>

De todo modo, este estudo buscará demonstrar que, muito embora seja um sistema com taxas altas de governabilidade, o presidencialismo de coalizão, como experimentado no Brasil, esconde mazelas profundas, impregnadas na realidade política do país.

O fato é que as taxas de governabilidade não podem ser os únicos critérios determinantes para o sucesso ou o fracasso de um sistema de governo. É essencial que outros fatores sejam apurados e ponderados neste estudo. Nesse sentido, a presente pesquisa buscará, no próximo subcapítulo, apresentar os desafios e enfrentamentos experimentados pelo presidencialismo de coalizão no Brasil, com o intuito de, assim, identificar meios que possibilitem a superação das problemáticas e que propiciem o devido funcionamento do referido sistema de governo.

## **2.2 Diagnóstico do Presidencialismo de Coalizão: desafios e enfrentamentos**

Como assinalado, a experiência política brasileira demonstrou que presidencialismo de coalizão possui particularidades e disfunções em seu funcionamento. Entre várias outras, pretende-se, nesse estudo, destacar as seguintes: i) a política de distribuição de pastas ministeriais para angariar apoio político; ii) o multipartidarismo exacerbado, as instáveis coalizões e os desafios de governabilidade.

Em primeiro lugar, nota-se que o principal objeto de disputa da base aliada é a distribuição dos ministérios. Conforme elucidado anteriormente, os partidos são remanejados de acordo com seu apoio no Legislativo. Ocorre que, em determinadas situações de instabilidade, o Presidente, por vezes, vê-se pressionado por sua base aliada a criar novas

---

<sup>96</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 117-118.

pastas ministeriais, com intuito, único e exclusivo, de acomodar seus apoiadores, prestigiando-os. Indaga-se, portanto, o quanto essas medidas propiciam o aumento da eficiência da administração pública.

Percebe-se, então, o surgimento do fenômeno denominado de *pork barrel* e, nesse ponto, o presente estudo se alinhará com a definição dada na obra de Marcelo Tavares, qual seja: “termo utilizado na língua inglesa para indicar fisiologismo, gasto público com o fim de atender a demanda não propriamente de interesse público, mas sim para favorecer alguém ou um grupo específico”.<sup>97</sup>

Nesse sentido, o que se percebe é que esse fenômeno de distribuição de pastas ministeriais e a política de *pork barrel* visam, por um lado, garantir a estabilidade e o funcionamento do sistema, mas, por outro, tende a causar graves disfunções, na medida em que se privilegiam os interesses da base da coalizão, em detrimento do próprio interesse público.<sup>98</sup>

Ao tratar da distribuição das pastas ministeriais, Meneguello afirma que:

a necessidade de adequar a formação ministerial à heterogeneidade de interesses conduz os governos a modificarem, com certa frequência, a estrutura organizacional dos órgãos ministeriais – aumentando o seu número, desmembrando ministérios, fato que visa muito mais a pressão da diversidade de interesses do que propriamente à critérios técnicos.<sup>99</sup>

Desse modo, depreende-se, a partir da leitura de Meneguello<sup>100</sup> e da realidade vivenciada no Brasil, que as pastas ministeriais, embora tenham surgido com o intuito de serem órgãos técnicos de assessoria ao chefe do Executivo, nada mais são do que cadeiras destinadas a membros da coalizão vencedora do trâmite eleitoral.

<sup>97</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo no Brasil: por que não? **Revista de Informação Legislativa – RIL**, v. 54, n. 215, p. 59, jul/set. 2017. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril\\_v54\\_n215\\_p59](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p59)>. Acesso em: 20 jun. 2018.

<sup>98</sup> Na visão de Marcelo Tavares, as coalizões estimulam o aumento do número de ministérios. No Brasil, o inchaço do número de pastas é uma decorrência natural da necessidade de haver ministérios de acomodação partidária, o que submete a prioridade pública de eficiência administrativa e econômica ao interesse privado das agremiações. TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo no Brasil: por que não? **Revista de Informação Legislativa – RIL**, v. 54, n. 215, p. 59, jul/set. 2017. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril\\_v54\\_n215\\_p59](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p59)>. Acesso em: 20 jun. 2018.

<sup>99</sup> MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo: 1985-1997**. São Paulo: Paz e Terra, 1998. p. 77.

<sup>100</sup> MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo: 1985-1997**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

Por essa razão que há uma constante alternância na chefia desses ministérios, uma vez que os partidos membros da coalizão possuem ingerência na escolha e na manutenção dos ministros de Estado. Ademais, não é rara a criação de novos ministérios, mesmo que não exista a necessidade de uma pasta específica para tratar daquela temática. Diante disso, o Brasil possui, atualmente, 29 pastas ministeriais,<sup>101</sup> que tratam dos mais diversos assuntos.

Após a análise da distribuição das pastas ministeriais, passa-se a examinar outro fator que merece destaque no presidencialismo brasileiro. Trata-se da quantidade exacerbada de partidos políticos com representação no Congresso Nacional. Conforme ressaltado por Giovanni Sartori,<sup>102</sup> poucos países são tão avessos a agremiações políticas como o Brasil. Isso se deve, em grande parte, ao próprio comportamento dos políticos para com seus partidos, visto que seguidamente violam suas diretrizes ideológicas básicas, em prol de uma coalizão mais promissora.

Cumprir destacar, ainda na temática dos partidos políticos, que isso se deve, em grande parte, a uma espécie de efeito cascata. Isto é, o sistema proporcional gera como consequência o multipartidarismo, de modo que o partido que obteve êxito na disputa presidencial, provavelmente, não terá conseguido eleger 50% dos membros do Legislativo. Portanto, esse partido terá que, necessariamente, se aliar a outros partidos para impor a sua agenda.<sup>103</sup>

Nessa perspectiva, importante ressaltar que Sérgio Abranches<sup>104</sup> defendia, em sua obra tradicional, a representação proporcional, uma vez que considerava ser a única forma de representar o pluralismo e as clivagens regionais existentes no Brasil. Entretanto, o próprio autor já fazia diagnóstico não muito promissor ao compreender o sistema proporcional dentro de um cenário multipartidário.

---

<sup>101</sup> Informações obtidas no *site* do Palácio do Planalto. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/conheca-a-presidencia/ministros>>. Acesso em: 31 maio 2018.

<sup>102</sup> SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996. p. 112.

<sup>103</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 104.

<sup>104</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro, **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n.1, 1988.

Ademais, conforme destaca Marcelo Tavares,<sup>105</sup> cenário ainda mais complexo pode ser observado quando o presidente for eleito em uma eleição parelha, na qual nenhum dos candidatos conseguiu conquistar grande margem de votos. Assim, serão somados os problemas derivados da coalizão multipartidária com o difícil diálogo entre o governo e a sociedade polarizada. Não fosse o bastante, o sistema brasileiro incentiva a eleição parlamentar personalizada, privilegiando aspectos individuais em face das ideologias partidárias.

Desse modo, as lições de Sérgio Victor demonstram, de forma clara, a problemática evidenciada no cenário brasileiro:

as conseqüências que se podem esperar da combinação de um sistema presidencialista com representação proporcional são a dificuldade de construção e manutenção de maiorias estáveis no Parlamento, a ocorrência de barganhas sucessivas entre membros do Poder Legislativo e o Poder Executivo, o que gera a dificuldade sistêmica de o Estado responder aos anseios do eleitorado no que concerne a produção de políticas públicas, e, por fim, põe em risco o próprio regime democrático, ameaçado pela instabilidade, inoperância e patronagem.<sup>106</sup>

Em decorrência desse cenário instável, o Presidente terá que enfrentar um Congresso extremamente atomizado, no qual a formação da maioria se dá de maneira complexa. Nesse cenário, os partidos com menor representação no Legislativo passam a ter importância supervalorizada, na medida em que a sua adesão à coalizão é fundamental para a formação da maioria em votações de interesse do governo.

Sobre a atomização excessiva do Congresso e suas conseqüências, importante rememorar o ensinamento de Afonso Arinos:

a atomização das maiorias, principalmente na Câmara, retira a qualquer partido a possibilidade de controlar a situação, seja nas comissões, seja em plenário. Os pequenos partidos podem adquirir uma importância desmesurada, muito maior do que seu peso numérico, sempre que o resultado das votações for apertado. Maiorias flutuantes e precárias, integradas por grupos que se aproximam sem se juntar, impõem uma constante necessidade de transação, às vezes no pior sentido da barganha, de troca de favores, até de chantagens e corrupções.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo no Brasil: por que não? **Revista de Informação Legislativa – RIL**, v. 54, n. 215, p. 59, jul/set. 2017. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril\\_v54\\_n215\\_p59](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p59)>. Acesso em: 20 jun. 2018.

<sup>106</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 90-91.

<sup>107</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Evolução da crise brasileira**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2005. p. 91.

Nesse mesmo sentido, após analisar a média de partidos representados na Câmara dos Deputados no período que sucedeu a promulgação da Constituição de 1988, Sérgio Victor<sup>108</sup> conclui que o Presidente é constantemente obrigado a lidar com um Parlamento fragmentado e multipartidário. Isso porque, no período com a menor fragmentação partidária, 15 partidos estavam representados na Câmara dos Deputados, sendo que, na Legislatura de 2014-2018, 22 partidos estão presentes no Parlamento brasileiro.

Ademais, o referido autor aponta uma dicotomia ao tratar do multipartidarismo e da fragmentação existente no Legislativo brasileiro. O que, para alguns autores, pode ser interpretado de forma positiva, na medida em que se possibilita a formação de diversos potenciais aliados, na visão de Sérgio Ferreira Victor,<sup>109</sup> trata-se, no fundo, de uma mazela, tendo em vista que o compromisso prestado por esses aliados, geralmente, é baixo e instável, o que, por vezes, leva ao eventual abandono do governo.

Nessa perspectiva, tal disfunção pode gerar a necessidade de se utilizar benefícios financeiros para persuadir e fortalecer a composição da maioria no Congresso Nacional. Disso resulta um arranjo institucional sombrio, com efeitos negativos capazes de prejudicar qualquer sistema de governo.

Por seu turno, Alexis de Tocqueville, ao tratar da supervalorização dada aos pequenos partidos em um sistema multipartidário e fragmentado, leciona que esses “em geral não têm fé política. Como não se sentem elevados e sustentados por grandes objetivos, seu caráter é marcado por um egoísmo que se manifesta ostensivamente em cada um de seus atos”.<sup>110</sup>

Nesse sentido, Giovanni Sartori sintetiza com clareza o isolamento e as dificuldades que serão encontradas pelo Presidente nas tratativas com o Legislativo. O autor aponta ainda que, no cenário brasileiro, “os partidos são entidades voláteis, e o presidente é deixado flutuando sobre o vazio, com um congresso rebelde e eminentemente atomizado”.<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015, 2015.

<sup>110</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático**. Tradução Eduardo Brandão. Prefácio, bibliografia e cronologia François Furet. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 200.

<sup>111</sup> SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996. p. 112.

A partir da análise feita pelos referidos autores, permite-se concluir que, diante de um quadro de partidos políticos ideologicamente flexíveis e de um Congresso extremamente atomizado, os diálogos existentes entre governo e oposição são necessários para a formação das maiorias. Desse modo, o ocupante da cadeira de Presidente da República terá que, constantemente, negociar com todas as bancadas para que tenha condições de impor e implantar projetos do interesse da sua Administração.

Até porque, conforme bem salientado por Sérgio Victor,<sup>112</sup> grande parte desses partidos tem a sua cooptação pelo Executivo como a sua principal finalidade e destinação, independentemente de quem seja o Presidente da República e de qual seja seu partido e sua coalizão. Por essas razões, determinadas legendas foram popularmente cunhadas de partidos de aluguel, tendo em vista que, constantemente, violam sua linha partidária, com o intuito de prestigiar interesses pessoais e partidários em face de interesses da coletividade.

Ademais, importante lembrar que a atomização existente no Congresso Nacional não é exclusividade da Constituição de 1988, muito pelo contrário. Conforme leciona Afonso Arinos, em obra publicada em 1975 e que, por óbvio, tratava da Constituição de 1946, “a fragmentação de partidos tornava impossível uma maioria sólida (...). Os presidentes eram então forçados a barganhas e negociações em que os apetites pessoais menos respeitáveis eram mais fortes que o sentimento do bem comum”.<sup>113</sup>

Não fosse o bastante, outro fator decorrente do sistema eleitoral brasileiro, ao lado de um Legislativo fragmentado, é a falta de *accountability*, tanto vertical, quanto horizontal. Isto é, entre eleitor e representante e entre os poderes, respectivamente.<sup>114</sup>

Nessa óptica, Sérgio Victor aponta que a falta de *accountability* horizontal ocorre porque a “enorme fragmentação da representação impede a competição entre partidos, que, por sua vez, engessa o funcionamento dos mecanismos de separação dos poderes”.<sup>115</sup> Ainda em sua visão, ao tratar a ausência de *accountability* vertical, o autor evidencia que esse

---

<sup>112</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 136.

<sup>113</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Problemas políticos brasileiros**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975. p. 66.

<sup>114</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 146.

<sup>115</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 146.



fenômeno “impede a identificação dos representantes por parte dos eleitores, o que retira a transparência e a clareza do próprio regime democrático, colaborando para seu descrédito”.<sup>116</sup>

Nessa perspectiva, faz-se necessário trazer à baila trecho salutar da obra de Sérgio Victor que sintetiza a disfuncionalidade presente no sistema presidencial brasileiro:

o que importa para o momento é dizer que, ao contrário do que afirmado por vários cientistas políticos citados anteriormente, o presidencialismo de coalizão brasileiro não é um sistema estável. A leitura estatística pode levar a equívocos ao não considerar momentos cruciais de crise e outros fatores. Um país que adota uma nova Constituição buscando inserir-se no mundo democrático e, em menos de 20 anos, passa por crises políticas como impeachment de um presidente e paralisia de todo o país durante alguns meses, em razão de um escândalo de corrupção que se conecta inevitavelmente ao sistema de governo em vigor, não pode considerar ter constituído um sistema estável.<sup>117</sup>

Desse modo, é possível concluir que o presidencialismo de coalizão não é um sistema estável, muito embora sua taxa de governabilidade seja alta. Isso porque os meios para se alcançar tais taxas de governabilidade não são os mais republicanos e produzem mazelas ainda mais profundas.

Sendo assim, sem pretender esgotar a temática, o que se pode extrair dessa análise é que a problemática em torno do presidencialismo brasileiro é sistêmica e continua, até os dias de hoje, a produzir efeitos danosos.

---

<sup>116</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 153.

<sup>117</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 142.

Diante desse quadro político e partidário evidenciado no cenário brasileiro, importante lembrar ensinamento de Amaral Júnior sobre a formação das maiorias parlamentares, ao apresentar qual lógica deveria ser seguida para tal fim:

deve-se repensar o sistema de Governo, para que o Governo decorra da maioria parlamentar, e não o contrário. É preciso inverter a equação da democracia brasileira, ou seja, fazer com que o Governo decorra da maioria parlamentar para que ambos sejam, desde logo, responsáveis pelas políticas públicas. Do contrário, quando o Governo é estabelecido independentemente da maioria parlamentar do dia, ele precisa providenciar uma maioria de modo a legitimar suas políticas. Disso decorrem severas distorções institucionais como experimentado recentemente.<sup>118</sup>

Nessa investigação, após a constatação do quadro institucional brasileiro, cujas mazelas se fazem presentes, abre-se o debate quanto à possibilidade de manutenção desse sistema de governo, ou se seria o caso de se adotar outro sistema de governo no Brasil.

Assim, com essas considerações acerca do sistema de governo existente no Brasil e feito o diagnóstico do denominado presidencialismo de coalizão, passa-se à análise da viabilidade de se adotar, no Brasil, o semipresidencialismo como sistema de governo.

Para tanto, o próximo capítulo irá demonstrar o funcionamento do referido sistema híbrido nas realidades francesa e portuguesa, experiências de sucesso na implantação e no funcionamento do sistema de governo proposto, dado que, após períodos de instabilidade institucional, ambos os países reencontraram o equilíbrio com o semipresidencialismo.

Desse modo, espera-se que, após a análise comparada dos dois regimes, o estudo demonstre a viabilidade do semipresidencialismo no arranjo institucional brasileiro. Daí o desafio a ser enfrentado no próximo capítulo: será o semipresidencialismo uma alternativa viável no Brasil contemporâneo?

---

<sup>118</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. 20 anos da Constituição brasileira de 1988: a Constituição foi capaz de limitar o poder? In: MORAES, Alexandre de (Org.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 134.

### **CAPÍTULO III - A PROPOSTA DO SEMIPRESIDENCIALISMO NO BRASIL: UMA ALTERNATIVA VIÁVEL?**

Este trabalho se dedicou, inicialmente, a analisar os sistemas de governo tidos pela doutrina como puros. Isto é, debruçou-se, com maior ênfase, sobre o presidencialismo norte-americano e o parlamentarismo inglês. Em seguida, passou-se ao diagnóstico do sistema de governo existente no Brasil, bem como às crises institucionais que o circundam na contemporaneidade.

A partir de agora, passa-se ao exame do sistema semipresidencial de governo, dos seus traços estruturais e das possíveis alternativas que o sistema de governo proporciona aos cenários institucionais instáveis.

Na visão de Giovanni Sartori, a configuração de um sistema de governo como semipresidencial demanda o preenchimento de cinco elementos caracterizadores e que devem ser aplicados conjuntamente:

(a) o chefe de Estado (presidente) é eleito por votação popular – de forma direta ou indireta -, com mandato determinado; (b) o chefe de Estado compartilha o poder executivo com um primeiro-ministro, em uma estrutura dupla de autoridade com os três seguintes critérios de definição; (b.1) embora independente do parlamento, o presidente não tem o direito de governar sozinho ou diretamente, e, portanto, sua vontade deve ser canalizada e processada pelo seu governo; (b.2) inversamente, o primeiro-ministro e seu gabinete independem do presidente, na medida em que dependem do parlamento; estão sujeitos à confiança e/ou à não confiança parlamentar, pelo que precisam do apoio da maioria do parlamento; (b.3) a estrutura dupla de autoridade do semipresidencialismo permite diferentes equilíbrios e a oscilação de prevalências do poder dentro do Executivo, estritamente sob a condição de que subsista a autonomia potencial de cada componente do Executivo.<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996. p. 147.

No mesmo sentido, Rafael Martinez aponta quais são, em sua visão, as condições necessárias para que o semipresidencialismo se manifeste em determinado contexto institucional:

1. Eleição direta para o cargo de presidente da República através de eleições que garantam o sufrágio universal; 2. A existência de um Poder Executivo dual; 3. A garantia de amplos poderes constitucionais conferidos ao Presidente da República; 4. O Presidente da República indica e nomeia o Primeiro-Ministro; e 5. O Governo depende da confiança do Parlamento (tradução livre).<sup>120</sup>

Maurice Duverger,<sup>121</sup> por outro lado, traz em sua obra uma definição mais sucinta, na qual entende que são necessárias apenas três características estruturais para a definição do semipresidencialismo. Para o autor, o fato de o presidente ser eleito por votação popular, ter mandato determinado e o primeiro-ministro responder perante o parlamento já são elementos aptos à configuração de tal sistema de governo.

Ademais, cumpre rememorar as lições de Marcelo Tavares acerca desse sistema híbrido, o qual tem, entre as suas principais características, a flexibilidade nos diálogos institucionais, o que tende a possibilitar maior estabilidade diante das crises:

O semipresidencialismo apresenta dinâmica própria e estabelece relações peculiares entre o chefe de Estado, o Governo e o Legislativo. De um lado, combina traços do presidencialismo (como o exercício de algumas atribuições de política interna pelo presidente e seu poder de organizar o Governo) e do parlamentarismo (como a responsabilidade colegiada do Governo perante o Parlamento e a dualidade do Executivo). De outro lado, sua base normativa estimula relações dinâmicas próprias na atuação preventiva em eventuais choques entre o Executivo e o Legislativo, além de dar respaldo a saídas menos traumáticas em caso de crise.<sup>122</sup>

Torna-se, portanto, claro o caráter híbrido do sistema de governo ora examinado, uma vez que a miscigenação de características do presidencialismo com as do parlamentarismo é essencial para a sua manifestação em determinado contexto institucional.

---

<sup>120</sup> MARTINEZ, Rafael. Semi-presidentialism: a comparative study. In: **presentation at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Mannheim**, 1999. p. 11.

<sup>121</sup> DUVERGER, Maurice. **O regime semi-presidencialista de Maurice Duverger**. São Paulo: Sumaré, 1993. p. 45.

<sup>122</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo no Brasil: por que não? **Revista de Informação Legislativa – RIL**, v. 54, n. 215, p. 59, jul/set. 2017. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril\\_v54\\_n215\\_p59](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p59)>. Acesso em: 20 jun. 2018.

Cumprе ressaltar que os traços estruturais propostos pelas teorias de Sartori,<sup>123</sup> Martinez<sup>124</sup> e Duverger<sup>125</sup> são presenciados, com maior relevância, em dois cenários institucionais: o francês e o português. São, portanto, os principais exemplos de sucesso na implementação do semipresidencialismo e que terão suas características aprofundadas no decorrer deste capítulo.

### 3.1 Os moldes do Semipresidencialismo: análise dos modelos francês e português

De início, impende salientar que, muito embora ambos sejam sistemas semipresidenciais de governo, existem diferenças significativas entre o modelo francês e português, entre as quais se destaca a maior proximidade deles com determinado sistema puro. Em outras palavras, a partir da observação de um espectro no qual o presidencialismo se encontra em uma extremidade e o parlamentarismo em outra, o semipresidencialismo francês tenderia ao lado presidencial, e o modelo português, por seu turno, estaria mais próximo do parlamentarismo.

E, especificamente sobre esse ponto, repousa lição de Luís Roberto Barroso ao enunciar que “a nota distintiva dos países que adotam o semipresidencialismo situa-se na maior ou menor atuação do Presidente na vida política”.<sup>126</sup> Desse modo, os poderes conferidos ao Presidente da República pela Constituição determinarão em qual posição do espectro aqueles modelos de semipresidencialismo estarão localizados.

Após a introdução daquela que tende a ser a principal diferenciação entre os modelos francês e português, passa-se a examinar os demais elementos que os caracterizam, quais sejam: (i) a composição do Executivo; (ii) a eleição do presidente; (iii) a formação do governo; (iv) as características do gabinete de governo; (v) as moções de censura; (vi) as moções de confiança; e (vii) a dissolução do parlamento.

Ao tratar da primeira característica – a composição do Executivo –, importante demonstrar que, no modelo francês, este será formado pelo Presidente da República, pelo

---

<sup>123</sup> SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

<sup>124</sup> MARTINEZ, Rafael. Semi-presidentialism: a comparative study. In: **presentation at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Mannheim**, 1999.

<sup>125</sup> DUVERGER, Maurice. **O regime semi-presidencialista de Maurice Duverger**. São Paulo: Sumaré, 1993.

<sup>126</sup> BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado**, n. 3, jul./set. 2006. p. 18.

Conselho de Ministros e pelo Gabinete. Cumpre destacar que o Conselho de Ministros é um órgão mais amplo e que será composto por uma maior gama de autoridades, enquanto o Gabinete será composto exclusivamente pelo Primeiro-Ministro, por ministros e secretários de Estado. Já no modelo português, a composição do Executivo se dará apenas pelo Presidente e pelo Governo.

Destaca-se que, nos dois modelos, o Presidente da República será eleito de forma direta para um mandato de 5 (cinco) anos, sendo permitida uma reeleição.<sup>127</sup> Diferenciam-se os referidos modelos no que concerne à vacância do cargo, de modo que, no modelo francês, nessas hipóteses, assume a presidência o Presidente do Senado,<sup>128</sup> enquanto em Portugal a presidência passará a ser ocupada pelo Presidente da Assembleia da República.<sup>129</sup>

A formação de governo terá diferenças claras entre os dois modelos. No modelo francês, o Presidente da República terá ampla discricionariedade para escolha e nomeação do Primeiro-Ministro, não sendo, sequer, necessária a aprovação pelo Parlamento.<sup>130</sup>

Já no modelo português, o Presidente da República terá sua discricionariedade limitada, já que escolherá e nomeará o Primeiro-Ministro após consulta aos partidos políticos vencedores da disputa eleitoral.<sup>131</sup> Ademais, após a nomeação do Governo, este deverá apresentar a sua proposta de programa de governo à Assembleia da República – no prazo de 10 (dez) dias – e, caso este seja rejeitado ou não aprovado, o Governo será exonerado.<sup>132</sup> O

---

<sup>127</sup> Art. 6º da Constituição francesa de 1958: O Presidente da República é eleito para um mandato de cinco anos por sufrágio universal direto. Ninguém poderá exercer mais de dois mandatos consecutivos. (tradução livre) e Art. 128 da Constituição portuguesa de 1976: O mandato do Presidente da República tem a duração de cinco anos e termina com a posse do novo Presidente eleito c/c Art. 123 da Constituição portuguesa de 1976: Não é admitida a reeleição para um terceiro mandato consecutivo, nem durante o quinquênio imediatamente subsequente ao termo do segundo mandato consecutivo.

<sup>128</sup> Art. 7º da Constituição francesa de 1958: Em caso de vacância da Presidência da República, por qualquer motivo que seja, ou por impedimento constatado pelo Conselho Constitucional compreendido pelo governo e deliberado pela maioria absoluta de seus membros, as funções do Presidente da República, com exceção das previstas nos artigos 11 e 12 abaixo, são provisoriamente exercidas pelo Presidente do Senado e, se este, por sua vez, estiver impedido de exercer essas funções, pelo governo. (tradução livre).

<sup>129</sup> Art. 132.1 da Constituição portuguesa de 1976: Durante o impedimento temporário do Presidente da República, bem como durante a vagatura do cargo até tomar posse o novo Presidente eleito, assumirá as funções o Presidente da Assembleia da República ou, no impedimento deste, o seu substituto.

<sup>130</sup> Art. 8º da Constituição francesa de 1958: O Presidente da República nomeia o Primeiro-Ministro e extingue suas funções com a apresentação, deste último, da sua demissão do Governo. (tradução livre).

<sup>131</sup> Art. 187.1. da Constituição portuguesa de 1976: O Primeiro-Ministro é nomeado pelo Presidente da República, ouvidos os partidos representados na Assembleia da República e tendo em conta os resultados eleitorais.

<sup>132</sup> Art. 192 da Constituição portuguesa de 1976: O programa de governo é submetido à apreciação da Assembleia da República, através de uma declaração do Primeiro-Ministro, no prazo máximo de dez dias após sua nomeação. Se a Assembleia da República não se encontrar em funcionamento efetivo, será obrigatoriamente convocada para o efeito pelo seu Presidente. O debate não pode exceder três dias e até o seu encerramento pode

quórum para a rejeição do programa de governo é de maioria absoluta, enquanto para a não aprovação é de maioria simples.

Avançando para as características do gabinete de governo, destaca-se que, em ambos os modelos, o Primeiro-Ministro, após sua nomeação, deverá indicar os componentes de seu gabinete para que o Presidente da República os nomeie.<sup>133</sup> No modelo francês, o Governo será exonerado pelo Presidente da República quanto for solicitado pelo próprio Primeiro-Ministro e quando o Parlamento retirar a confiança para com o Primeiro-Ministro.

Importante salientar que, no contexto institucional francês, determinados cargos ou funções são incompatíveis com o exercício de cargo no Governo. Isto é, o membro do Governo não poderá estar em exercício de mandato parlamentar, nem exercer função de representação de atividade profissional.<sup>134</sup>

No contexto português, o Governo será exonerado nas seguintes circunstâncias: (i) solicitação pelo próprio Primeiro-Ministro; (ii) falecimento ou incapacidade do Primeiro-Ministro; (iii) não aprovação do projeto de governo; (iv) aprovação de moções de censura ou não aprovação de moções de confiança; e (v) ao iniciar nova legislatura.<sup>135</sup> A última circunstância é de suma importância, uma vez que, a cada legislatura, necessariamente, o Governo será desfeito, o que não impede que o novo Governo seja composto pelos mesmos membros do Governo anterior.

Cumprido destacar que, em ambos os modelos, a moção de censura não é construtiva, não sendo, portanto, necessária a proposição de um novo Governo para assumir a função do Governo que sofrerá a sanção da moção de censura. Desse modo, a retirada do Governo se dará de forma simplificada, até porque, conforme destacado por Giovanni Sartori, “é bem

qualquer grupo parlamentar propor a rejeição do programa ou o Governo solicitar a aprovação de um voto de confiança. A rejeição do programa do Governo exige maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções

<sup>133</sup> Art. 8º da Constituição francesa de 1958: O Presidente da República nomeia o Primeiro-Ministro e extingue suas funções com a apresentação, deste último, da sua demissão do Governo. Com a proposição do Primeiro-Ministro, ele nomeia os outros membros do governo e extingue suas funções. (tradução livre) e Art. 187.2 da Constituição portuguesa de 1976: Os restantes membros do Governo são nomeados pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro.

<sup>134</sup> Art. 23 da Constituição francesa de 1958: As funções de membro do Governo são incompatíveis com o exercício de qualquer mandato parlamentar, de qualquer função de representação profissional de caráter nacional e qualquer emprego público ou qualquer atividade profissional. (tradução livre)

<sup>135</sup> Art. 195 da Constituição portuguesa de 1976: Implicam a demissão do Governo: (a) o início de nova legislatura; (b) a aceitação pelo Presidente da República do pedido de demissão apresentado pelo Primeiro-Ministro; (c) a morte ou a impossibilidade física duradoura do Primeiro-Ministro; (d) a rejeição do programa de governo; (e) a não aprovação de uma moção de confiança; (f) a aprovação de uma moção de censura por maioria absoluta dos Deputados em efetividade das funções.

mais fácil conseguir uma maioria contra, disposta simplesmente a derrubar um governo, do que reunir uma maioria positiva, que concorde com um novo chanceler.”<sup>136</sup>

A moção de confiança, por sua vez, possui significativas diferenças nos referidos modelos semipresidenciais. No modelo francês, uma moção de confiança somente será rejeitada com a aprovação de uma moção de censura que deverá ser apresentada em até 24 horas da proposição da moção de confiança. Trata-se, portanto, de um cenário mais suscetível às aprovações das moções de confiança, o que produz uma maior tranquilidade institucional.<sup>137</sup>

Já no modelo português, a moção de confiança poderá ser rejeitada por maioria simples, sendo permitido que, após a sua rejeição, o Presidente da República exonere o Governo, desde que essa exoneração objetive a manutenção e a estabilidade das instituições.<sup>138</sup> A referida previsão traz, como consequência, a necessidade de maior cautela ao propor-se determinada moção de confiança.

A dissolução do parlamento, em ambos os modelos, será discricionária por parte do Presidente da República. Entretanto, alguns atores devem ser consultados antes de sua realização. No modelo francês, o Primeiro-Ministro, bem como os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal devem ser previamente consultados sobre a dissolução do Parlamento. Caso essa consulta prévia não ocorra, haverá vício formal no ato que dissolveu o Parlamento. Deverá, ainda, ser observado o prazo mínimo de 20 dias e máximo de 40 dias para a convocação de novas eleições parlamentares, contados a partir da dissolução do Parlamento.<sup>139</sup>

No semipresidencialismo português, também existe a necessidade de consulta prévia, mas os atores consultados são distintos do modelo francês. Isto é, devem ser ouvidos os

---

<sup>136</sup> SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996. p. 122.

<sup>137</sup> Art. 49 da Constituição francesa de 1958: O Primeiro-Ministro pode, após deliberação do Conselho de Ministros, comprometer a responsabilidade do Governo perante a Assembléia Nacional sobre o voto de um projeto de lei de finanças ou financiamento da previdência social. Nesse caso, esse projeto é considerado como adotado, exceto se uma moção de censura, apresentada nas vinte e quatro horas que se segue, for votada nas condições previstas no parágrafo precedente. O Primeiro-Ministro pode, além disso, recorrer a este procedimento para outro projeto ou para uma proposta de lei por sessão. (tradução livre).

<sup>138</sup> Art. 193 da Constituição portuguesa de 1976: O Governo pode solicitar à Assembléia da República a aprovação de um voto de confiança sobre uma declaração de política geral ou sobre qualquer assunto relevante de interesse nacional.

<sup>139</sup> Art. 12 da Constituição francesa de 1958: O Presidente da República pode, após consulta ao Primeiro-Ministro e aos presidentes das assembleias, pronunciar à dissolução da Assembléia Nacional. As eleições gerais ocorrem no mínimo vinte dias e no máximo quarenta dias após a dissolução. Não pode haver o procedimento de uma nova dissolução no ano seguinte a essas eleições. (tradução livre).



partidos políticos e o Conselho de Estado.<sup>140</sup> Salienta-se que, assim como no modelo francês, a ausência da consulta prévia produzirá vício formal no ato de dissolução do Parlamento. O prazo para convocação de novas eleições também é distinto, devendo ser observado o prazo máximo de 60 dias, contados da dissolução, não existindo qualquer previsão quanto ao prazo mínimo para a convocação das eleições.<sup>141</sup>

Ademais, existem certas limitações, nos dois modelos, quanto à dissolução do Parlamento. No semipresidencialismo francês, não poderá ocorrer a sua dissolução no ano seguinte às eleições parlamentares<sup>142</sup> e, no contexto português, a dissolução não poderá ser feita em três circunstâncias: (i) nos seis meses seguintes às eleições parlamentares; (ii) no último semestre de mandato do Presidente da República; e (iii) quando o Estado estiver em estado de emergência ou de sítio.<sup>143</sup>

Feita a análise dos traços estruturais dos principais modelos de semipresidencialismo, passa-se a analisar a viabilidade da introdução desse sistema de governo na realidade institucional brasileira, bem como se seria essa a solução para a crise experimentada pelo presidencialismo brasileiro.

### **3.2 O Semipresidencialismo como solução para crise experimentada pelo Presidencialismo de Coalizão no Brasil?**

Conforme mencionado anteriormente, especificamente nas realidades francesa e portuguesa, o semipresidencialismo demonstrou ser um sistema de governo apto a superar instabilidades institucionais, bem como a promover governabilidade e a resgatar determinadas

---

<sup>140</sup> Art. 133.E da Constituição portuguesa de 1976: Dissolver a Assembléia da República, observado o disposto no artigo 172, ouvidos os partidos nela representados e o Conselho de Estado.

<sup>141</sup> Art. 125.1 da Constituição portuguesa de 1976: O Presidente da República será eleito nos sessenta dias anteriores ao termo do mandato do seu antecessor ou nos sessenta dias posteriores à vacatura do cargo.

<sup>142</sup> Art. 12 da Constituição francesa de 1958: O Presidente da República pode, após consulta ao Primeiro-Ministro e aos presidentes das assembleias, pronunciar à dissolução da Assembléia Nacional. As eleições gerais ocorrem no mínimo vinte dias e no máximo quarenta dias após a dissolução. Não pode haver o procedimento de uma nova dissolução no ano seguinte a essas eleições. (tradução livre).

<sup>143</sup> Art. 172.1 da Constituição portuguesa de 1976: A Assembléia da República não pode ser dissolvida nos seis meses posteriores à sua eleição, no último semestre do mandato do Presidente da República ou durante a vigência do estado de sítio ou do estado de emergência.

virtudes republicanas<sup>144</sup> que eventualmente tenham sido esvaziadas durante períodos de crise política.

O cenário experimentado no Brasil atual é de forte crise institucional, na qual a classe política está desacreditada, não sendo mais capaz de representar a sociedade. Nessa perspectiva, Luís Roberto Barroso pontua que “vive-se no Brasil um momento delicado, em que a atividade política desprende-se da sociedade civil. Como consequência, perdeu a identidade com ela”.<sup>145</sup>

Ademais, o sistema de governo brasileiro tem incentivado práticas contrárias ao interesse público e, por diversas vezes, tem sido avesso à moralidade, destacando-se, a título exemplificativo, a distribuição das pastas ministeriais, por meio de políticas de barganha. Conforme examinado anteriormente, a referida prática visa alocar membros da base aliada nas pastas ministeriais com o intuito de retribuir o apoio prestado durante a disputa eleitoral e na tentativa de imposição da agenda do governo.<sup>146</sup>

Diante desse cenário, surge o questionamento: não seria a alteração do sistema de governo a solução para a crise institucional vivenciada?

De fato, a introdução do semipresidencialismo na realidade brasileira aparenta ser de suma importância, por tratar-se de um sistema de governo híbrido e que congrega determinadas qualidades existentes no presidencialismo e no parlamentarismo, sendo que certas vicissitudes dos referidos sistemas puros não são transmitidas para o sistema misto.

Destaca-se, portanto, lição de Luís Roberto Barroso sobre as vantagens na implementação de um sistema híbrido à realidade brasileira:

---

<sup>144</sup> Na visão de Luís Roberto Barroso, são virtudes republicanas: (a) eliminar o poder de barganha individual de cada parlamentar, gerador de mecanismos de troca de favores por votos; (b) tornar o debate político mais programático e menos clientelista; (c) esvaziar a necessidade de loteamento de órgãos públicos e de distribuição de cargos em troca de apoio. BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado**, n. 3, jul./set. 2006. p. 4.

<sup>145</sup> BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado**, n. 3, jul./set. 2006. p. 3.

<sup>146</sup> Nessa perspectiva, Rachel Meneguello leciona que a necessidade de adequar a formação ministerial à heterogeneidade de interesses conduz os governos a modificarem, com certa frequência, a estrutura organizacional dos órgãos ministeriais — aumentando o seu número, desmembrando ministérios, fato que visa muito mais a pressão da diversidade de interesses do que propriamente à critérios técnicos. MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo: 1985-1997**. São Paulo: Paz e Terra, 1998. p. 226.

O semipresidencialismo é a síntese de experiências políticas diversas vividas por inúmeras democracias contemporâneas maduras. Por ser um sistema híbrido, desenvolvido racionalmente, tem a possibilidade de conciliar aspectos positivos de cada um dos modelos puros, com o expurgo de algumas de suas disfunções.<sup>147</sup>

Ademais, o fato de ser um sistema misto não significa uma mera releitura de conceitos e institutos dos sistemas puros de forma desorganizada e que seria, como consequência, incongruente. Nesse sentido, Luís Roberto Barroso afirma “não se tratar de um modelo híbrido desprovido de unidade e coerência, um agregado de elementos estanques. Pelo contrário, trata-se de uma fórmula dotada de identidade própria”.<sup>148</sup>

Desse modo, percebe-se que o semipresidencialismo seria capaz de, dentro de uma lógica coerente, transportar diversos institutos de ambos os sistemas de governo em questão, presidencialismo e parlamentarismo, e adequá-los ao contexto vivenciado no Brasil.<sup>149</sup>

Vencido o questionamento acerca da incongruência de um sistema misto, passa-se a examinar quais seriam os principais acréscimos que o referido sistema de governo poderia proporcionar.

O presente estudo analisará, com maior ênfase: (i) a governabilidade; (ii) a flexibilidade; e (iii) a retomada de virtudes republicanas. Destaca-se que as características a serem analisadas estão imbricadas nesse sistema de governo ora proposto.

Primeiro, no tocante à governabilidade, entende-se que haveria um aprimoramento resultante dos elementos inerentes ao semipresidencialismo. Deve-se destacar, desde logo, que isso não se deve ao fato de, como supostamente se alega, o presidencialismo brasileiro possuir baixas taxas de governabilidade. Tal afirmativa não está tecnicamente correta, pois, conforme demonstra Limongi,<sup>150</sup> as taxas de aprovação de projetos de interesse do Governo no presidencialismo de coalizão são similares às existentes em realidades parlamentaristas, o que significa, com efeito, alta taxa de sucesso.

---

<sup>147</sup> BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado**, n. 3, jul./set. 2006. p. 34.

<sup>148</sup> BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado**, n. 3, jul./set. 2006. p. 17-18.

<sup>149</sup> BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado**, n. 3, jul./set. 2006. p. 17-18.

<sup>150</sup> LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Orgs.) **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 238.

Entretanto, muito embora exista uma taxa de sucesso consideravelmente alta para um sistema presidencial, a governabilidade não se limita à aprovação de projetos de interesse do governo. Na atual conjuntura, grande parte dos projetos que são aprovados esteve atrelada a sucessivas investidas do Executivo sobre o Legislativo para que se formasse uma maioria flutuante e precária,<sup>151</sup> capaz de concebê-los, sendo que, por diversas vezes, combinadas com práticas contrárias ao interesse público. A propósito, destaca-se entendimento de Luís Roberto Barroso sobre o tema:

De fato, o Presidente é eleito, passando a acumular a chefia de Estado e a de Governo, sem qualquer participação direta do Congresso. Porém não é possível governar sem o apoio deste. Nesse ambiente, e tendo em conta a fragmentação do quadro partidário, Executivo e Legislativo se envolvem em negociações personalizadas, nas quais muitas vezes o interesse público cede aos interesses eleitorais, quando não a objetivos privados e patrimoniais.<sup>152</sup>

Desse modo, com a introdução do semipresidencialismo no Brasil, a lógica seria invertida, já que a maioria já estaria formada. Isto é, atualmente, o governo, encabeçado pela figura do Presidente da República, deve tentar impor sua agenda perante o Legislativo a partir da formação de maiorias que podem não existir inicialmente. Entretanto, cenário diverso é encontrado no semipresidencialismo, no qual o Governo derivará da maioria parlamentar vencedora do trâmite eleitoral, de modo que se faz desnecessária a busca pela maioria, uma vez que ela será o sustentáculo do Governo.

Ademais, fenômeno de suma importância tende a ocorrer no que tange aos partidos políticos e aos diálogos entre Executivo e Legislativo. Com a implementação desse sistema de governo, o poder de barganha dos parlamentares tende a diminuir em favor da legenda, na medida em que o partido passa a ser peça ainda mais fundamental, tendo em vista que aquele que possuir a maioria parlamentar poderá indicar quem ocupará a função de Primeiro-Ministro e, como consequência, chefiará a Administração Pública e conduzirá a política interna. Percebe-se, portanto, um acréscimo tanto na esfera de governabilidade, quanto na esfera das virtudes republicanas. Marcelo Tavares compartilha de entendimento similar ao afirmar que:

---

<sup>151</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Evolução da crise brasileira**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2005. p. 91.

<sup>152</sup> BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado**, n. 3, jul./set. 2006. p. 35.

A implantação do semipresidencialismo no Brasil seria capaz de contribuir para a estabilidade governamental e melhorar o padrão de diálogo e de controle entre o Executivo e o Congresso. Além disso, seria uma estrutura que visaria a evitar crises de Governo e resolvê-las tal como são – crises de Governo -, ao organizar as relações entre os Poderes em conformidade com uma base normativa adequada e ao estimular práticas políticas decentes e éticas.<sup>153</sup>

Não fosse o bastante, o presidencialismo possui mecanismos de substituição do Presidente da República que são extremamente complexos e demorados, entre os quais se destacam o *recall* e o *impeachment*. No contexto brasileiro, cumpre salientar que, nos últimos 30 anos, o mecanismo do *impeachment* foi utilizado duas vezes, o que demonstra a fragilidade institucional existente.

Ressalta-se que o processo de *impeachment*<sup>154</sup> ocorrerá para analisar suposto crime de responsabilidade cometido pelo Presidente da República, não sendo possível a sua utilização para superar crise política vivenciada pelo Governo, tal como a perda de apoio no Parlamento ou a dissociação do Presidente para com a sociedade. Está-se, portanto, diante de um cenário extremamente restrito e rígido, o que impossibilita a reabilitação do país em um curto espaço de tempo. Desse modo, a crise política dificilmente será resolvida e possivelmente se alastrará.

Por outro lado, o semipresidencialismo tem, entre os seus traços estruturais, a possibilidade de substituição do Governo pela simples retirada da confiança por parte do Parlamento. Isso significa que determinada crise política pode ser superada em um curto intervalo de tempo e de forma efetiva. Existe, ainda, a possibilidade de dissolução do Parlamento, e tal mecanismo deverá ser utilizado para tornar o Parlamento coerente com a vontade popular ou quando não mais for possível a manutenção de um Governo sólido e/ou durável.<sup>155</sup>

---

<sup>153</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo no Brasil: por que não? **Revista de Informação Legislativa – RIL**, v. 54, n. 215, p. 59, jul/set. 2017. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril\\_v54\\_n215\\_p59](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p59)>. Acesso em: 20 jun. 2018.

<sup>154</sup> Art. 86 da Constituição brasileira de 1988: Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. §1º O Presidente ficará suspenso de suas funções: II – nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal §2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

<sup>155</sup> BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado**, n. 3, jul./set. 2006. p. 18.

Sobre essa temática, faz-se necessário rememorar os ensinamentos de Luís Roberto Barroso:

A principal vantagem que o semipresidencialismo herda do parlamentarismo repousa nos mecanismos céleres para a substituição do Governo, sem que com isso se provoquem crises institucionais de maior gravidade. O Primeiro-Ministro pode ser substituído sem que tenha de se submeter aos complexos e demorados mecanismos do *impeachment* e do *recall*. Por outro lado, se quem está em desacordo com a vontade popular não é o Primeiro-Ministro (ou não é apenas ele), mas o próprio Parlamento, cabe ao Presidente dissolvê-lo e convocar novas eleições.<sup>156</sup>

Em complemento, Marcelo Tavares pontua que:

Essa engenharia institucional poderia reunir vantagens do pêndulo político da presidencialização para a parlamentarização, ao mesmo tempo em que serviria de recurso para se prevenirem crises. Além disso, caso o embate entre Legislativo e o Executivo se acirrasse, haveria sempre o recurso excepcional à destituição do Governo ou à dissolução da Câmara como soluções que não envolvessem a catarse do *impeachment*.<sup>157</sup>

Além disso, a existência de um Executivo bicéfalo tende a gerar maior estabilidade institucional que o modelo característico do presidencialismo, já que, no semipresidencialismo, há uma divisão de competências entre o Presidente da República e o Primeiro-Ministro, de modo que o Presidente, normalmente, assume papel de Poder Moderador, garantindo a estabilidade institucional, enquanto o Primeiro-Ministro assume as questões políticas diárias, o que enseja, invariavelmente, maior desgaste político.

Relembrando, portanto, que esse maior desgaste sofrido pelo Primeiro-Ministro será mais facilmente resolvido, pois, conforme demonstrado anteriormente, os mecanismos de substituição são simplificados e permitem rápida solução para a crise política instaurada. Sob essa perspectiva, Luís Roberto Barroso, analisando o compartilhamento de poderes entre o Presidente da República e o Primeiro Ministro, esclarece:

---

<sup>156</sup> BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado**, n. 3, jul./set. 2006. p. 18-19.

<sup>157</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo no Brasil: por que não? **Revista de Informação Legislativa** – RIL, v. 54, n. 215, p. 59, jul./set. 2017. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril\\_v54\\_n215\\_p59](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p59)>. Acesso em: 20 jun. 2018.

O semipresidencialismo como assinalado preserva a escolha do Presidente da República por via de eleição direta, fórmula que se incorporou à tradição brasileira, e dá a ele um papel próximo ao do Poder Moderador, devendo agir como estadista e fiador das instituições. O Primeiro-Ministro, a seu turno, estará no front mais inóspito da disputa política e das transformações sociais, sujeito a embates e turbulências. Em caso de perda da base de sustentação parlamentar ou popular, o Governo (isto é, o Primeiro-Ministro e seu Gabinete) pode ser destituído e substituído por outro, indicado pelo Presidente da República e chancelado pela maioria parlamentar.<sup>158</sup>

Outro ponto que merece destaque na análise do semipresidencialismo é o que a doutrina denomina de coabitação.<sup>159</sup> Em outros termos, nesse sistema de governo, dois cenários podem ser visualizados em decorrência da composição parlamentar. No primeiro cenário, o Presidente da República eleito possui a maioria no Congresso, de modo que poderá exercer suas atividades de forma mais impositiva, uma vez que terá o apoio necessário para ditar sua agenda política.

Entretanto, cenário diverso se observa quando a composição parlamentar é desfavorável ao Presidente da República. Será, nesse contexto, possível a visualização do fenômeno da coabitação. Isto é, o presidente passará a ter a sua atuação limitada, prevalecendo, sobre a política interna, as atribuições conferidas ao Primeiro-Ministro.

Sobre o tema, Manoel Gonçalves leciona:

Duas situações podem ocorrer. Na primeira, o Presidente e a maioria na Assembleia pertencem à mesma corrente política. Nesta, a preponderância do primeiro é incontestável, ficando o governo à sua mercê. Pode aí o Presidente fazer a sua política, nomeando e exonerando o Gabinete quando lhe aprouver. O regime se torna um presidencialismo com Gabinete. Noutra, o Presidente e a maioria parlamentar, portanto, o Gabinete, pertencem a correntes políticas diversas. Aí, tem-se uma necessária coabitação, que parece redundar num poder de frenagem em mãos do Presidente, ficando o Gabinete com a iniciativa política.<sup>160</sup>

---

<sup>158</sup> BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado**, n. 3, jul./set. 2006. p. 5-6.

<sup>159</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 54.

<sup>160</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 54.

Em complemento, Marcelo Tavares, ao tratar do fenômeno da coabitação, ensina:

O presidente, nesses momentos de coabitação, passaria a exercer suas atribuições de forma mais restrita e tão somente aquilo que constasse como atribuições constitucionalmente previstas, deixando ao Governo margem maior para atuação na política interna. O presidente exerceria papel de limitação aos atos do Governo e de arbitragem institucional.<sup>161</sup>

Percebe-se, portanto, que se estará diante de um sistema de freios e contrapesos, no qual o Presidente e o Primeiro-Ministro deverão respeitar as atribuições conferidas a cada um deles, bem como contrabalanceá-las.

Ademais, a introdução desse sistema de governo evitaria os riscos de concentração excessiva dos poderes nas mãos do Presidente da República, o que não significa, por óbvio, o seu esvaziamento, até porque seriam mantidos poderes importantes.<sup>162</sup>

Destaca-se, ainda, que o semipresidencialismo herda uma característica de suma importância do presidencialismo: a eleição direta do Presidente da República. Tal mecanismo mantém tradição importante na realidade brasileira – escolha direta do chefe de Estado –, bem como fornece maior legitimidade ao Presidente, na medida em que, conforme já mencionado, exercerá o papel de Poder Moderador e, conseqüentemente, de guardião das instituições.

Cumprido, ainda, ressaltar que determinados autores, entre os quais se destaca Moderne,<sup>163</sup> defendem que a introdução de determinados institutos parlamentaristas seria suficiente para solucionar as crises vivenciadas pelo presidencialismo. Para essa visão, a introdução de um novo sistema de governo – semipresidencialismo – faz-se desnecessária.

Entretanto, esta pesquisa se alinha a visão diversa, por entender que a mera introdução de institutos parlamentaristas de forma estanque<sup>164</sup> não seria suficiente para

---

<sup>161</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo no Brasil: por que não? **Revista de Informação Legislativa – RIL**, v. 54, n. 215, p. 59, jul/set. 2017. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril\\_v54\\_n215\\_p59](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p59)>. Acesso em: 20 jun. 2018.

<sup>162</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo no Brasil: por que não? **Revista de Informação Legislativa – RIL**, v. 54, n. 215, p. 59, jul/set. 2017. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril\\_v54\\_n215\\_p59](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p59)>. Acesso em: 20 jun. 2018.

<sup>163</sup> MODERNE, Franck. The avatars of presidentialism in Latin American States. **French Review of Constitutional and Political Studies**, v. 3, n. 98, p. 83, 2001. Disponível em: <<http://www.revue-pouvoirs.fr/The-avatars-of-presidentialism.html>>. Acesso em: 2 ago. 2018.

<sup>164</sup> Na visão de Ademar Borges, o principal instituto de parlamentarização do presidencialismo é a criação de cargo de Ministro Coordenador. BORGES, Ademar. Presidencialismo atenuado: uma possível saída para crise de



solucionar a crise institucional e política vivida no Brasil. Isso porque o semipresidencialismo é um sistema de governo já experimentado em diversos contextos e que em, grande parte das vezes, demonstrou-se capaz de fornecer a superação das crises presenciadas.

Conforme destaca Luís Roberto Barroso, “o semipresidencialismo representou para aqueles países o termo final de um longo e tortuoso processo de maturação institucional, propiciando uma equação mais equilibrada entre os Poderes Executivo e Legislativo”.<sup>165</sup>

Em acréscimo, Marcelo Tavares elucida que “os institutos parlamentaristas empregados de forma não muito sistemática no presidencialismo atenuado também poderiam gerar problemas, diante da natureza diversa do regime para o qual foram pensados e testados.”<sup>166</sup> Desse modo, a introdução de um novo sistema de governo se faz mais apropriada do que a tentativa de um presidencialismo atenuado.

Diante desse cenário, observa-se que o Brasil tende a ser um terreno fértil para implementação do semipresidencialismo, não sendo suficiente a mera introdução de institutos estanques, os quais se revelam incapazes de contribuir para superação da crise política e institucional existente.

Feita a análise do cenário presenciado no Brasil atual, bem como dos efeitos que a introdução do semipresidencialismo oferece ao contexto institucional brasileiro, passa-se a examinar as Propostas de Emenda Constitucional (PECs) sobre o tema que tramitam no Congresso Nacional.

### 3.3 Reformas políticas: Propostas de Emenda Constitucional

A alteração do sistema de governo brasileiro tem sido tópico frequente nas discussões políticas desde a primeira Constituição Republicana. No cerne desse debate, estava a disputa entre o presidencialismo e o parlamentarismo, tendo, em quase todas as ocasiões,

---

governabilidade no Brasil. **Jota**, 4 de out. 2018. Disponível em: <<http://jota.info/colunas/constituicao-e-sociedade/constituicao-e-sociedade-presidencialismo-atenuado-04102016>> Acesso em: 21 ago. 2018.

<sup>165</sup> BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado**, n. 3, jul./set. 2006. p. 9-10.

<sup>166</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo no Brasil: por que não? **Revista de Informação Legislativa – RIL**, v. 54, n. 215, p. 59, jul/set. 2017. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril\\_v54\\_n215\\_p59](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p59)>. Acesso em: 20 jun. 2018.

prevalecido a corrente defensora do presidencialismo. Por essa razão que Afonso Arinos, ao tratar da relevância desse debate, aponta que:

Esta talvez seja a razão por que, mesmo tendo sido a única questão da pauta submetida duas vezes à escolha plebiscitária do povo brasileiro, de 1963 e 1993, o presidencialismo costuma ser intermitentemente contrastado com parlamentarismo, apenas praticado entre nós, como solução emergencial, entre setembro de 1961 e janeiro de 1963. A tentativa de implantação do parlamentarismo terminou, na verdade, transformada numa questão recorrente em nosso país, como solução para toda e qualquer dificuldade no campo político. O parlamentarismo foi proposto e derrotado na constituinte republicana de 1891, foi sugerido sem sucesso na constituinte de 1946 e voltou a ser cogitado em 1988. A sua vida efêmera entre nós parece mostrar que, à semelhança do que se dizia em relação à Monarquia, durante o Império, continua a ser uma flor exótica no continente.<sup>167</sup>

Além do mais, a relevância da temática acerca dos sistemas de governo é claramente demonstrada pelo intenso combate ocorrido na Constituinte de 1988. Bonavides e Paes de Andrade, em obra compartilhada, elucidam a questão:

Durante o primeiro turno, no dia 22 de março de 1988, feriu-se em Plenário uma das batalhas políticas mais acessas de toda a história da Constituinte, aquela em que se decidiu a forma de governo: pela primeira vez se alcançou naquela casa o quórum máximo, a saber, a presença de 559 parlamentares constituintes no recinto, tomando parte na votação.<sup>168</sup>

Não fosse o bastante, muito embora seja uma questão discutida há mais de 100 anos em que, quase sempre, prevaleceu a corrente presidencial, o debate acerca dessa temática continua sendo alvo de incessantes discussões políticas e institucionais, principalmente por meio de Propostas de Emenda Constitucional.

---

<sup>167</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. **Presidencialismo ou parlamentarismo**. Brasília: Senado Federal, 1999. p. 10-11.

<sup>168</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Brasília: OAB Editora, 2008. p. 468.

Impende ressaltar que tramitam, atualmente, no Congresso Nacional, 4 PECs que visam à alteração do sistema de governo brasileiro. O quadro a seguir demonstra os principais aspectos de cada uma delas:

<b>Propostas de Emenda Constitucional</b>	<b>Autoria</b>	<b>Ementa</b>
PEC n. 20/1995 <sup>169</sup>	Deputado Eduardo Jorge	Estabelece o Parlamentarismo
PEC n. 32/2015 <sup>170</sup>	Senador Fernando Collor	Institui o sistema parlamentar de governo e dá outras providências.
PEC n. 102/2015 <sup>171</sup>	Senador Antônio Carlos Valadares	Institui o parlamentarismo e dá outras providências
PEC n. 9/2016 <sup>172</sup>	Senador Aloysio Nunes	Altera a Constituição Federal para instituir o Sistema Parlamentar de Governo

Fonte: elaborado pelo autor.

Inicialmente, cumpre destacar que as 4 PECs mencionadas são propostas que se assemelham ao modelo experimentado na França e em Portugal, os quais, como visto no decorrer deste estudo, adotam o semipresidencialismo. Muito embora esteja expressa nas referidas ementas a instituição do parlamentarismo, seria mais adequado caracterizá-las – haja vista o escopo das propostas – como a instituição do semipresidencialismo no Brasil. De qualquer modo, não restam dúvidas quanto à relevância da temática no arcabouço institucional e político brasileiro.

Feitas essas considerações preliminares, passa-se a examinar, com maior aprofundamento, a PEC n. 102/2015, de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares. Para tanto, serão utilizados os mesmos critérios definidos para a análise dos modelos francês e português, quais sejam: (i) a composição do Executivo; (ii) a eleição do presidente; (iii) a formação do governo; (iv) as características do gabinete de governo; (v) as moções de censura; (vi) as moções de confiança; e (vii) a dissolução do parlamento.

<sup>169</sup> Disponível em: <[www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14267](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14267)>

<sup>170</sup> Disponível em: <[www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120242](http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120242)>

<sup>171</sup> Disponível em: <[www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122400](http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122400)>

<sup>172</sup> Disponível em: <[www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125060](http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125060)>

Na referida PEC, propõe-se, em relação ao primeiro critério – composição do Executivo –, que este seja formado pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros<sup>173</sup>, de modo a se instituir um Executivo bicéfalo, característica essencial dos sistemas semipresidenciais de Governo.

Ao tratar da eleição do Presidente da República, dispõe que esta se dará por meio de eleição direta, submetida a dois turnos, para um mandato de 4 anos, sendo possível uma reeleição. Ademais, prevê que, em caso de vacância do cargo, a Presidência da República será assumida pelo Presidente da Câmara dos Deputados.<sup>174</sup>

Caberá ao Presidente da República indicar o nome do Primeiro-Ministro à Câmara dos Deputados, sendo necessária a consulta ao partido ou à coligação vencedora da disputa eleitoral. Feita a consulta e indicado o Primeiro-Ministro, este terá de apresentar o seu programa de governo, em até 10 dias, à Câmara dos Deputados.<sup>175</sup>

O projeto será submetido à votação, bastando a maioria simples para aprová-lo ou rejeitá-lo.<sup>176</sup> Destaca-se que, em caso de rejeição do projeto de Governo, o Presidente indicará um segundo nome à Câmara dos Deputados, e o trâmite se repetirá.<sup>177</sup> Entretanto, caso nova rejeição ocorra, a indicação do terceiro nome passa a ser do Senado Federal.<sup>178</sup> Caso o terceiro nome também seja rejeitado, passará a competência à Câmara dos Deputados para escolher, por meio de maioria absoluta, quem será o Primeiro-Ministro.<sup>179</sup> Por fim, na hipótese de nenhum candidato conseguir atingir a maioria absoluta, ficará facultada ao

---

<sup>173</sup> Nova redação dada ao art. 76 da Constituição de 1988 pela PEC n. 102/2015: O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros.

<sup>174</sup> Nova redação dada ao art. 80 da Constituição de 1988 pela PEC n. 102/2015: Em caso de impedimento do Presidente da República, ou vacância do cargo, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência, o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal.

<sup>175</sup> PEC n. 102/2015 - art. 86-B: O Presidente da República submeterá, em caso de vaga, no prazo de três dias, após ouvir o partido ou coligação majoritários, o nome do Primeiro-Ministro à Câmara dos Deputados. c/c §1º: O Primeiro-Ministro, após a indicação, comparecerá perante a Câmara dos Deputados, em prazo não superior a dez dias, para apresentar seu programa de governo.

<sup>176</sup> PEC n. 102/2015 - art. 86-B, §2º: A Câmara dos Deputados, em até cinco dias, pelo voto da maioria dos presentes, deliberará sobre a indicação e o programa de governo.

<sup>177</sup> PEC n. 102/2015 - art. 86-B, §3º: Não obtendo a aprovação da Câmara dos Deputados, caberá ao Presidente da República a indicação de outro nome, no prazo de três dias, obedecido o disposto nos parágrafos anteriores.

<sup>178</sup> PEC n. 102/2015 - art. 86-B, §4º: Se a Câmara dos Deputados não aprovar o segundo nome indicado pelo Presidente da República, caberá ao Senado Federal indicar um novo nome, nos três dias seguintes.

<sup>179</sup> PEC n. 102/2015 - art. 86-B, §5º: Se não aprovado o nome indicado pelo Senado Federal, a Câmara dos Deputados deverá escolher o Primeiro-Ministro, por maioria absoluta, nos cinco dias seguintes.

Presidente da República a escolha do mais bem votado ou a dissolução da Câmara dos Deputados.<sup>180</sup>

Superada a indicação e a nomeação do Primeiro-Ministro, passa-se às características do gabinete de Governo. Importante ressaltar que caberá ao Primeiro-Ministro indicar os nomes dos membros do Conselho de Ministros que serão nomeados pelo Presidente da República.<sup>181</sup> A referida PEC prevê, ainda, que o Conselho de Ministros será exonerado de forma obrigatória nas seguintes ocasiões: (i) início de nova legislatura; (ii) quando aprovada moção de censura; (iii) quando não aprovada moção de confiança; e (iv) por falecimento, renúncia ou impedimento do Primeiro Ministro.<sup>182</sup>

Ao tratar da moção de censura, a proposta traz a necessidade de voto construtivo de censura, sendo, portanto, necessária a proposição de um novo Governo para assumir a função do Governo que sofrerá a sanção da moção de censura.<sup>183</sup>

Vale, nesse ponto, lembrar a afirmação de Giovanni Sartori no sentido de que “é bem mais fácil conseguir uma maioria contra, disposta simplesmente derrubar um governo, do que reunir uma maioria positiva, que concorde com um novo chanceler”.<sup>184</sup>

A moção de confiança, por sua vez, deverá ser solicitada pelo Primeiro-Ministro à Câmara dos Deputados. Caso a moção seja rejeitada por maioria absoluta da Câmara dos Deputados, o Governo deverá ser exonerado. Cumpre salientar que a rejeição às demais matérias solicitadas pelo Primeiro-Ministro, sem o pedido de moção de confiança, não implicará a exoneração do Governo.<sup>185</sup>

---

<sup>180</sup> PEC n. 102/2015 - art. 86-B, §7º: Na hipótese de candidato algum conseguir maioria absoluta, o Presidente da República poderá nomear o mais votado ou, em prazo não superior a cinco dias, decretar a dissolução da Câmara dos Deputados.

<sup>181</sup> PEC n. 102/2015 - art. 86-B, §8º: O Primeiro-Ministro, após ter sido nomeado, indicará os demais integrantes do Conselho de Ministros, para nomeação pelo Presidente da República.

<sup>182</sup> PEC n. 102/2015 - art. 86-F: O Conselho de Ministros será obrigatória e imediatamente exonerado: I – no início de legislatura; II – no caso de aprovação de moção de censura; III – quando ocorrer a não aprovação de voto de confiança; IV – por morte, renúncia ou impedimento do Primeiro-Ministro.

<sup>183</sup> PEC n. 102/2015 - art. 86-D: A Câmara dos Deputados pode, por iniciativa de um quinto e pelo voto da maioria absoluta de seus membros, aprovar moção de censura ao Conselho de Ministros, desde que decorridos seis meses da posse do Primeiro Ministro. §1º: A moção de censura deverá ser acompanhada do nome para Primeiro Ministro e de seu programa de governo.

<sup>184</sup> SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996. p. 122.

<sup>185</sup> PEC n. 102/2015 - art. 86-C: O Primeiro-Ministro poderá solicitar voto de confiança à Câmara dos Deputados. §1º: Negada a confiança, por maioria absoluta, o Conselho de Ministros será exonerado. §2º: Propostas do Primeiro-Ministro, para as quais não seja solicitado voto de confiança, se forem rejeitadas, não importarão a exoneração.

Ao tratar da dissolução do Parlamento, a referida PEC restringiu tal ato a duas hipóteses: (i) proposição por parte do Primeiro-Ministro ao Presidente da República quando o governo que aprovou sua indicação e seu projeto se nega a apoiar o Governo,<sup>186</sup> e (ii) quando não for possível chegar a um consenso quanto à indicação do Primeiro-Ministro, tendo sido superadas as 4 indicações tratadas no tópico da formação do governo.<sup>187</sup>

O projeto prevê, ainda, a impossibilidade do ato de dissolução do Parlamento em três hipóteses que são idênticas às existentes no modelo semipresidencial português, sendo elas: (i) nos seis meses seguintes às eleições parlamentares; (ii) no último semestre de mandato do Presidente da República; e (iii) quando o Estado estiver em estado de emergência ou de sítio, ou sob intervenção federal.<sup>188</sup>

Percebe-se, portanto, que a PEC n. 102/2015, assim como as demais que tramitam no Congresso Nacional, propõem a implementação no Brasil de um sistema de governo que se assemelha aos encontrados na França e em Portugal e que, conforme demonstrado neste capítulo, foram exemplos bem-sucedidos.

Demais disso, restou bem demonstrado que o atual sistema de governo brasileiro, marcado pelo denominado Presidencialismo de Coalizão, atravessa momento de instabilidade e, possivelmente, não será capaz de reverter as mazelas a ele inerentes. Desse modo, visto ter demonstrado a possibilidade de se introduzir o sistema semipresidencial no Brasil, o presente estudo conclui que a sua implementação seria um passo importante para a superação da crise político-institucional existente no Brasil.

---

<sup>186</sup> PEC n. 102/2015 - art. 86-E: O Primeiro-Ministro, em exposição motivada, pode propor ao Presidente da República a dissolução da Câmara dos Deputados e a convocação de novas eleições, quando a maioria parlamentar que aprovou sua investidura ou o voto de confiança, em questão específica, nega apoio à execução do programa de governo. c/c PEC n. 102/2015 - art. 84, XXVII: decretar a dissolução da Câmara dos Deputados, observado o disposto no §7º do art. 86-B e no art. 86-E, ouvidos os partidos nela representados e o Conselho da República.

<sup>187</sup> PEC 102/2015 - art. 86-B, §7º: Na hipótese de candidato algum conseguir maioria absoluta, o Presidente da República poderá nomear o mais votado ou, em prazo não superior a cinco dias, decretar a dissolução da Câmara dos Deputados. c/c PEC 102/2015 - art. 84, XXVII: decretar a dissolução da Câmara dos Deputados, observado o disposto no §7º do art. 86-B e no art. 86-E, ouvidos os partidos nela representados e o Conselho da República.

<sup>188</sup> PEC 102/2015 - art. 86-E, §2º: A Câmara dos Deputados não pode ser dissolvida nos seis meses posteriores a sua eleição, no último semestre do mandato do Presidente da República ou durante a vigência do estado de sítio, do estado de emergência ou da intervenção federal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme discussão desenvolvida neste estudo, restou demonstrada, inicialmente, uma evolução na teoria da separação das funções do poder. Isso porque, com o apoio da doutrina, entre os quais se destacam Carlos Blanco de Moraes e Christine Peter, as relações institucionais existentes na contemporaneidade têm sido resolvidas de forma mais eficiente a partir da interdependência entre as funções do poder.

Destaca-se, ainda, ser crucial o entendimento conjunto sobre a separação das funções do poder e os sistemas de governo, tendo em vista que sua análise deve ser sempre feita observando essa relação, não sendo possível dissociá-las.

Ademais, ao tratar dos sistemas puros de governo, observou-se que, muito embora o presidencialismo norte-americano e o parlamentarismo inglês sejam exemplos de sucesso do ponto de vista de governabilidade e estabilidade, não são todos os contextos sociopolíticos que estão aptos a implementação desses sistemas de governo. Até porque, ambos são frutos de um desenvolvimento histórico próprio que propiciou a sua adequação as respectivas realidades.

Ao adentrar no presidencialismo brasileiro e os dilemas que o circundam na atualidade, verificou-se que as críticas existentes ao sistema presidencial não se limitam aos dias atuais, muito pelo contrário. Evidenciou-se que, desde a sua implementação no Brasil, já são tecidas críticas a esse sistema de governo, destacando-se a sua proximidade ao autoritarismo, sua falta de flexibilidade e sua ausência de mecanismos aptos a evitar a corrupção.

Examinou-se as diversas disputas, tanto em Assembleias Constituintes, como em plebiscitos, entre os sistemas presidencialista e parlamentarista. Observou-se, ainda, o fenômeno do presidencialismo de coalizão, nos termos propostos por Sérgio Abranche. Nessa perspectiva, analisou-se, com maior ênfase, as suas vicissitudes e práticas inerentes ao seu funcionamento que, por muitas vezes, tendem a ser contrárias ao interesse público.

Diante da realidade do presidencialismo de coalizão foram explicitados os desafios e enfrentamentos que deverão ser combatidos por esse sistema de governo. Para tanto, foram

destacados a política de distribuição de pastas ministeriais e o multipartidarismo exacerbado, bem como o Congresso Nacional extremamente atomizado.

Verificou-se que as pastas ministeriais, muito embora tenham surgido com o intuito de serem órgãos técnicos de assessoria do chefe do Executivo, nada mais são do que cadeiras destinadas a membros da coalizão vencedora da disputa eleitoral.

Sendo assim, o multipartidarismo exacerbado e a atomização do Congresso Nacional produzem um cenário institucional no qual o ocupante da cadeira de Presidente da República terá que, constantemente, negociar com todas as bancadas para que tenha condições de impor e implantar projetos de interesse da sua Administração. Essa situação produzirá, como consequência, um cenário institucional no qual, nem sempre, o interesse público prevalecerá.

Diante desse cenário, tornou-se possível o questionamento acerca da viabilidade na transição para outro sistema de governo, abandonando, portanto, as origens e tradições presidencialistas que estão presentes na realidade brasileira desde a primeira Constituição Republicana

Para compreender a viabilidade da alteração do sistema de governo, verificou-se, inicialmente as características estruturais do sistema semipresidencial de governo, assim como os principais exemplares dessa modalidade, ou seja, o semipresidencialismo francês e o português. Verificou-se que ambos os países reencontram a estabilidade com a implementação desse sistema de governo.

Feita a análise dos supramencionados sistemas semipresidenciais e analisada as PECs que tramitam perante o Congresso Nacional, com maior ênfase a PEC 102/2015, concluiu-se que o presidencialismo de coalizão brasileiro dificilmente será capaz de reverter as mazelas que são a ele inerentes, de modo que restou demonstrada a possibilidade na implementação do semipresidencialismo no Brasil, destacando que seria um passo de suma importância para superar a crise político-institucional vivenciada na realidade brasileira.



## REFERÊNCIAS

- AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. 20 anos da Constituição brasileira de 1988: a Constituição foi capaz de limitar o poder? In: MORAES, Alexandre de (Org.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro, **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n.1, 1988.
- BAGEHOT, Walter. **The english constitution**. 2. ed. 1873. Disponível em: <<http://historyofeconomicthought.mcmaster.ca/bagehot/constitution.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2018.
- BARROS, Sérgio Resende de. Medidas, Provisórias. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, n. 53, jun. 2000.
- BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado**, n. 3, jul./set. 2006.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Brasília: OAB Editora, 2008.
- BORGES, Ademar. Presidencialismo atenuado: uma possível saída para crise de governabilidade no Brasil. **Jota**, 4 de out. 2018. Disponível em: <<http://jota.info/colunas/constituicao-e-sociedade/constituicao-e-sociedade-presidencialismo-atenuado-04102016>> Acesso em: 21 ago. 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC 20/1995. Estabelece o Parlamentarismo.
- \_\_\_\_\_. Senado Federal. PEC 102/2015. Institui o parlamentarismo e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. Senado Federal. PEC 32/2015. Institui o sistema parlamentar de governo e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. Senado Federal. PEC 9/2016. Altera a Constituição Federal para instituir o Sistema Parlamentar de Governo
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CONSTANT, Benjamin. Princípios de política. In: \_\_\_\_\_. **Escritos de política**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- COUTINHO, Fábio de Sousa. **Leituras de direito político**. Brasília: Thesaurus, 2004.
- DUVERGER, Maurice. **Droit constitutionnel et institutions politiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1955.
- \_\_\_\_\_. **O regime semi-presidencialista de Maurice Duverger**. São Paulo: Sumaré, 1993.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. **O parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1993.

\_\_\_\_\_. **Princípios fundamentais do direito constitucional**: o estado da questão no início do século XXI, em face do direito comparado e, particularmente, do direito positivo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2009.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Evolução da crise brasileira**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2005.

\_\_\_\_\_. **Problemas políticos brasileiros**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975.

\_\_\_\_\_; PILA, Raul. **Presidencialismo ou parlamentarismo**. Brasília: Senado Federal, 1999.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **Os artigos federalistas – 1787-1788**: edição integral. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **The Federalist papers – 1787 – 1788**: edição integral. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Orgs.) **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. 2. ed. 4. reimp. Barcelona: Ariel, 1986.

MACIEL, Marco. **Reformas e governabilidade**. Brasília: Senado Federal, 2004.

MARTINEZ, Rafael. Semi-presidentialism: a comparative study. In: **presentation at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Mannheim**, 1999.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo: 1985-1997**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MODERNE, Franck. The avatars of presidentialism in Latin American States. **French Review of Constitutional and Political Studies**, v. 3, n. 98, p. 83, 2001. Disponível em: <<http://www.revue-pouvoirs.fr/The-avatars-of-presidentialism.html>>. Acesso em: 2 ago. 2018.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barão de La Brède e de. **O espírito das leis**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Presidencialismo**. São Paulo: Atlas, 2004.

MORAIS, Carlos Blanco de. **Curso de direito constitucional**: Tomo I – a lei e os actos normativos no ordenamento jurídico português. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

\_\_\_\_\_. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017.

NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo**: Volume I – Teoria do sistema de governo semipresidencial. Coimbra: Almedina, 2007.

PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional**: um contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão**: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010.

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. **Transjursfundamentalidade**: diálogos judiciais transnacionais sobre direitos fundamentais. 2013. 274 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SOUSA, Paulino José Soares de. Ensaio sobre o direito administrativo. In: CARVALHO, José Murilo de. (Org.). **Visconde do Uruguai**. São Paulo: Editora 34, 2002.

STRECK, Lênio Luiz. Os dilemas do estado constitucional: entre a democracia e o presidencialismo de coalizão. In: LAZARI, Rafael de; BERNARDI, Renato. (Orgs.) **Crise Constitucional**: espécies, perspectivas e mecanismos de superação. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2015.

TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo no Brasil: por que não? **Revista de Informação Legislativa – RIL**, v. 54, n. 215, p. 59, jul/set. 2017. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril\\_v54\\_n215\\_p59](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p59)>. Acesso em: 20 jun. 2018.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. Tradução Eduardo Brandão. Prefácio, bibliografia e cronologia François Furet. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOFFOLI, José Antônio Dias. Poder moderador no Brasil: os militares e o Supremo Tribunal Federal. In: COELHO, Marcus Vinicius Furtado. (Coord.) **A constituição entre o direito e a política**: o futuro das instituições – estudos em homenagem a José Afonso da Silva. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2018.

TRIBE, Laurence H. **American constitutional law**. 3. ed. v. 1. New York: New York Foundation Press, 2000.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015.

VIEIRA, Gustavo Afonso Sabóia. Bases e dilemas institucionais do presidencialismo de coalizão. **Revista de Informação Legislativa – RIL**, v. 54, n. 215, p. 117-137, jul./set. 2017. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril\\_v54\\_n215\\_p117](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p117)>. Acesso em: 10 jul. 2018.