

O SISTEMA DE GOVERNO PRESIDENCIALISTA

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

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

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

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

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

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

•• *O presidencialismo de coalizão no Brasil*

indivíduos e na soberania popular, conjugadas com o espírito pragmático dos criadores do Estado norte-americano¹⁸.

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹ Idem.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁸ Idem.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quanto ao tempo de duração de mandato, eles observam:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“Section 2.

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

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

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

“Section 4.

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

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

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

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

Nesse sentido, para Waldemar Ferreira:

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

1.2. IMPLEMENTAÇÃO E EVOLUÇÃO DO PRESIDENCIALISMO NO BRASIL

1.2.1. A Proclamação da República e a Constituição de 1891

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶⁰ FAORO, Raymundo, op. cit., p. 449.

⁶¹ FAORO, Raymundo, op. cit., p. 449.

cos ex-deputados, Aristides Lobo, Henrique Limpo de Abreu, etc., além de médicos, muitos bacharéis, empregados públicos e comerciantes. (...). O documento, limpo da retórica que o enfada, apela para um pensamento básico, já vivo nas agitações da fase pré-emancipatória, princípio escamoteado pela ação de José Bonifácio: a soberania do povo. Dela, só dela emana a legitimidade, insistentemente qualificada de democrática⁶².

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

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

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

Além disso, para José Ribeiro Júnior, “o ressurgimento da ideia republicana no Brasil coincide com o fim da Guerra da Tríplice Aliança em 1870⁶³, em razão da ascensão da filosofia positivista e do contato que os militares brasileiros mantiveram, durante a guerra, com o Uruguai e a Argentina que já haviam, naquela época, proclamado suas Repúblicas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶⁵ FAORO, Raymundo, op. cit., p. 582.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸⁰ Emenda apresentada pelo Deputado Marcolino Moura.

⁸¹ Emenda apresentada pelo Deputado Frederico Borges.

⁸² Emenda apresentada pelo Deputado Justiniano de Serpa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸⁴ Idem.

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

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

•• *O presidencialismo de coalizão no Brasil*

grupo dirigente estadual, oligarquizado nos partidos locais e, dentro deles, nos grupos familiares, assegura a permanência dos deputados e senadores para um convívio até que a morte os separe, salvo se algum furacão lhes quebrar a continuidade. A elite republicana – não mais o estamento imperial – guarda continuidade, renovada pela sucessão da morte, embora sem homogeneidade, arrastada pelas correntes centrífugas de suas bases. (...). Na dinâmica dessa orientação, com o ‘partido de governo’ monoliticamente constituído, fixar-se-ia a predominância, a chefia suprema, a autoridade sem contestação do presidente da República⁸⁷.

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

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

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

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

⁸⁷ FAORO, Raymundo, op. cit., p. 582.

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

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

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

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

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

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

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

⁹¹ Idem.

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

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

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

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

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

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

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

1.2.2. A Revolução de 1930 e a Constituição de 1934

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰¹ FAUSTO, Boris, op. cit., p. 234.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰⁶ FAUSTO, Boris, op. cit., p. 254.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

•• *O presidencialismo de coalizão no Brasil*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2.3. O Estado Novo e a Constituição de 1937

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹²⁶ SOLA, Lourdes, op. cit., p. 259.

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

¹²⁸ SOLA, Lourdes, op. cit., p. 259.

¹²⁹ SOLA, Lourdes, op. cit., p. 261.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2.4. A redemocratização e a Constituição de 1946

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁴⁰ Idem.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵⁸ Idem.

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

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

¹⁶¹ SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira, Dados, v. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 27 de jan. 2018.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁶⁶ Idem.

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

•• *O presidencialismo de coalizão no Brasil*

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

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

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

1.2.5. O presidencialismo na ditadura de 1964-1985

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quanto à composição da Câmara, a Emenda alterou o critério para a fixação do número de deputados, que antes era calculado com base na população, passando a considerar apenas o número de eleitores inscritos (artigo 39, § 2º). Quanto ao Senado, excluiu-se a competência para a prévia aprovação do Procurador-Geral da República.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2.6. A segunda redemocratização e a Constituição de 1988

1.2.6.1. A Constituinte de 1987-88

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁰⁶ Idem.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2.6.2. *A Constituição de 1988*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

•• *O presidencialismo de coalizão no Brasil*

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

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

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