

## **O PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO PÓS-1988: PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

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

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

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

A forma de Estado Republicano e o sistema de governo presidencialista, mantidos por decisão da maioria na Assembleia Nacional Constituinte, foram posteriormente ratificados pela população, por meio do Plebiscito<sup>241</sup> realizado em 21 de abril de 1993.

Com a participação direta e o voto livre, soberano e secreto da população brasileira, a opção pela República venceu com 65,48% dos votos válidos, contra 10,13% dos votos obtidos pela Monarquia. Quanto ao sistema de governo, aproximadamente 36,6 milhões de eleitores optaram pelo presidencialismo, ou 54,75% dos votos válidos, contra 24,5% dos votos válidos dados ao parlamentarismo, que correspondia a 16,4 milhões de eleitores<sup>242</sup>.

---

<sup>240</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 10.

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

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

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

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

Ao todo, foram realizadas oito eleições presidenciais e congressuais desde 1988<sup>243</sup>, resultando na vitória de cinco novos Presidentes<sup>244</sup> diretamente escolhidos pela população, muitos dos quais sucederam-se entre si com matrizes ideológicas bastante diversas<sup>245</sup>. Como se sabe, o número de eleitos é menor do que o número de eleições presidenciais, uma vez que, com a Emenda Constitucional da reeleição em 1998, três Presidentes<sup>246</sup> conseguiram renovar seus mandatos.

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>248</sup> ABRANCHES, Sérgio, *op. cit.*, 2018, p. 12.

Dos quatro Presidentes<sup>249</sup> diretamente eleitos entre 1989 e 2014, apenas dois concluíram seus mandatos – Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Os outros dois Presidentes eleitos – Fernando Collor e Dilma Rousseff – sofreram o processo de impeachment e foram depostos em um intervalo de menos de vinte e quatro anos.

Nesse sentido, em que pese a aparente estabilidade democrática e a durabilidade institucional desse novo período presidencial – que já é superior a todos os demais períodos presidenciais, exceto o período da República Velha – é necessário entender o arranjo institucional e o pacto político que vem dando sustentabilidade – e por vezes, motivado a instabilidade – do Estado brasileiro a partir de 1988, para que, a partir de tais definições teóricas, sejamos capazes de avaliá-lo criticamente e eventualmente propor soluções que possibilitem sua manutenção político-jurídica e seu aprimoramento institucional.

### 2.1.1. O Poder Executivo pós-1988

Para analisar e compreender o Poder Executivo no presidencialismo pós-1988, é necessário reiterar duas premissas sobre o arranjo institucional brasileiro: i) a Constituição Federal foi tímida no objetivo de descentralizar o sistema de repartição de competências e recursos, mantendo, em grande parte, o desequilíbrio do pacto federativo em favor da União; ii) ao mesmo tempo em que ampliou os poderes do Presidente da República, desequilibrando a tripartição dos Poderes em favor do Executivo.

A questão federativa, embora menos relevante para análise do sistema de governo pós-1988, não pode ser omitida, uma vez que a Constituição Federal, embora tenha avançado na descentralização prometida com a redemocratização, não foi capaz de promover o equilíbrio federativo, deixando de assegurar na prática, junto com a autonomia política e administrativa, a necessária autonomia financeira e orçamentária de Estados e Municípios.

Nesse sentido, a Constituição manteve sob a guarda da União, inúmeras competências privativas e concorrentes, e assegurou aos cofres públicos federais a maior disponibilidade de recursos públicos<sup>250</sup> e maior discricionariedade para o seu gasto, em detrimento dos demais entes da federação<sup>251</sup>.

<sup>249</sup> Para os fins desta referência, o Presidente Jair Bolsonaro não pode ser incluído na análise, uma vez que ainda está no exercício do mandato.

<sup>250</sup> “Agregue-se que o modelo federativo inscrito na Constituição de 1988 manteve, em linhas gerais, a hiperconcentração dos recursos na União imposta no regime militar”, in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 78.

<sup>251</sup> Na avaliação de Dircêo Torrecillas Ramos, na distribuição de recursos e repartição de competências da Constituição de 1988, diversas “benesses favorecem o Executivo da União em detrimento dos demais entes, afetando mais uma vez os limites ao governo. É o caso, para exemplificar, dos 20% Desvinculados da Receita da União – DRU. São recursos extraordinários para livre uso, que poderá gerar uma integração de cima para baixo, subordinando entes federativos, em detrimento da autonomia, bem como agentes dos demais poderes”, in RAMOS, Dircêo Torrecillas. Poder Executivo, in MARTINS, Ives Gandra da Silva (org.). Princípios constitucionais relevantes. Porto Alegre: Magister, 2012, p. 267.

Tal premissa é relevante, pois é a partir da concentração excessiva de competências e de recursos na União<sup>252</sup> que se consegue dimensionar uma das bases do arranjo institucional brasileiro, cujas disfuncionalidades reverberam no desempenho dos entes federativos, na promoção de políticas públicas e na própria relação entre os Poderes.

A segunda premissa se refere ao desequilíbrio entre os Poderes a partir do aumento de competências, atribuições e instrumentos à disposição do Poder Executivo. Nesse sentido, para Virgílio Afonso da Silva, do ponto de vista formal, é quase um consenso entre os teóricos do direito, que houve, na Constituição de 1988, uma forte concentração de poderes na figura do Presidente da República<sup>253</sup>.

Na mesma linha, Sérgio Abranches também concorda que a nova Constituição, “incorporou elementos centralizadores oriundos do regime militar e alterou em aspectos fundamentais o equilíbrio de forças entre Executivo e Legislativo, em favor da Presidência da República”<sup>254</sup>.

José Álvaro Moisés ao analisar a correlação de forças entre Legislativo e Executivo na nova Constituição, detalha alguns dos poderes dados ao Presidente da República e também identifica a origem de parte dessas atribuições no arranjo institucional da ditadura militar:

“Com efeito, os constituintes de 1987-88 decidiram manter as prerrogativas outorgadas ao presidente da República pelo regime autoritário de 1964-1985 no que tange ao direito de iniciar legislação. A exemplo do antigo decreto-lei, eles institucionalizaram o poder exclusivo do executivo de emitir medidas provisórias capazes de alterar de imediato o *status quo*; confirmaram a prerrogativa unilateral dos presidentes de introduzir legislação tributária e o orçamento da união e, no mesmo sentido, ampliaram a sua competência quanto à organização administrativa do Estado, as decisões sobre os efetivos das forças armadas e as medidas de política externa, como tratados internacionais”<sup>255</sup>.

Fernando Limongi e Argelina Figueiredo ao analisarem a correlação de forças no presidencialismo resultante da Constituição de 1988, concluíram que houve um acentuado processo de centralização de poderes e atribuições no Presidente da República, como forma de assegurar-lhe o poder de agenda no âmbito do Parlamento:

---

<sup>252</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Aspectos do direito constitucional contemporâneo. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 196.

<sup>253</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. Presidencialismo y Federalismo en Brasil: los desencuentros entre política y derecho, in ELLIS, Andrew; HENRÍQUEZ, J. Jesús Orozco; ZOVATTO, Daniel (Coord.). Cómo hacer que funcione el sistema presidencial – making presidentialism work. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2009, p. 296.

<sup>254</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 75.

<sup>255</sup> MOISÉS, José Álvaro, O desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão, in \_\_\_\_\_ (org.). O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão, op. cit., p. 8.

“toda a legislação produzida pelos militares para fortalecer o poder legislativo do Executivo foi incorporada pela nova Constituição. O Executivo hoje tem fortes poderes legislativos e de agenda. O Congresso por sua vez está organizado internamente de forma a dotar os líderes partidários de extensos poderes para controlar o processo legislativo. O processo decisório na atual democracia brasileira caracteriza-se por um alto grau de delegação de poderes do Congresso para o Executivo e, no interior do Congresso, dos parlamentares para os líderes partidários”<sup>256</sup>.

Segundo os autores, a centralização decisória no Presidente da República, “contribuiu para aumentar o sucesso presidencial e sua dominância legislativa”. Por sucesso presidencial, leia-se, a capacidade do Presidente em impor suas diretrizes e prioridades governamentais, e conseguir aprová-las no âmbito do Parlamento.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho também reconhece “a ampliação de competências e tarefas do Estado, em geral postas nas mãos do Executivo, isto é, na dependência do Presidente da República”<sup>257</sup>.

Essa exacerbação do presidencialismo na Constituição de 1988, a partir da hipertrofia do Poder Executivo, centralizado na figura do Presidente da República, de que trata Ferreira Filho e outros autores, pode ser dimensionada a partir da análise de três instrumentos assegurados e ampliados ao Presidente a partir de 1988, quais sejam: a proposição de leis; a edição de medidas provisórias e o veto presidencial.

Convém que se analisem, portanto, os números relativos a esses três instrumentos, para que se possa avaliar o desempenho do Poder Executivo ao longo desses 30 anos.

### 2.1.1.1. *Propositura de leis por iniciativa do Executivo*

Como descrito anteriormente, a Constituição de 1988 avançou significativamente no sentido de conferir mecanismos mais amplos para o Presidente da República conduzir a agenda legislativa<sup>258</sup>. Um desses mecanismos constitucionais é aquele que dispõe sobre a sua competência privativa para propor leis que tratem sobre a organização da administração pública federal, os servidores públicos e sua remuneração, além de dispor sobre matérias tributárias e as peças orçamentárias.

A Constituição também assegurou ao Presidente da República a possibilidade de propor emendas à constituição, leis complementares e leis ordinárias sobre quaisquer assuntos de sua competência, e de requerer sempre que necessário, o regime de urgên-

<sup>256</sup> FIGUEIREDO, Agelina Cheibud; LIMONGI Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira, in MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (org.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 148.

<sup>257</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O desequilíbrio entre os Poderes, in MARTINS, Ives Gandra da Sílvia (org.), op. cit., 2012, pp. 69-71.

<sup>258</sup> FIGUEIREDO, Agelina Cheibud; LIMONGI Fernando. *Instituições políticas e governabilidade...*, op. cit., p. 152.

cia para apreciação de matérias de seu interesse (art. 64, § 1º da Constituição), de editar leis sob requerimento de delegação perante o Congresso (as leis delegadas), e de impor restrições às emendas orçamentárias.

Para que possamos identificar o tamanho e a relevância do Poder Executivo na propositura de leis, convém que analisemos os números da produção legislativa após a promulgação da Constituição de 1988.

Excluindo-se as leis delegadas, decretos legislativos, resoluções da Câmara e do Senado, e as medidas provisórias, que analisaremos separadamente, é possível identificar que, entre outubro de 1988 e dezembro de 2018<sup>259</sup>, foram aprovadas e se tornaram norma jurídica, 6.285 proposições legislativas<sup>260</sup>. O quadro a seguir identifica a autoria dessas proposições, separadas por período presidencial:

Quadro 01 – Número de proposições convertidas em norma jurídica, distribuídas por período presidencial e por autoria<sup>261</sup>.

Período	Proposições	Poder Executivo	Poder Legislativo	Outros	Total
Sarney	Emendas Constitucionais	00	00	00	00
	Leis Complementares	00	04	00	04
	Leis Ordinárias	240	41	34	315
Collor/Itamar	Emendas Constitucionais	00	04	00	04
	Leis Complementares	09	09	01	19
	Leis Ordinárias	760	136	86	982
FHC 1	Emendas Constitucionais	11	05	00	16
	Leis Complementares	03	11	00	14
	Leis Ordinárias	639	142	24	805
FHC 2	Emendas Constitucionais	06	13	00	19
	Leis Complementares	13	07	00	20
	Leis Ordinárias	677	164	19	860

<sup>259</sup> Até 05 de dezembro de 2018.

<sup>260</sup> Sendo 99 emendas constitucionais, 105 leis complementares e 6081 leis ordinárias. Não foram consideradas para este cálculo, as medidas provisórias, os decretos legislativos, as leis delegadas e as resoluções da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

<sup>261</sup> Dados compilados até 17 de dezembro de 2018, pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação – Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. Fontes utilizadas: Sistema de Informação Legislativa – Sileg – Câmara dos Deputados; Sistema de Legislação Informatizada – Legin – Câmara dos Deputados; Governo Federal – Base de Dados de Legislação Federal – Palácio do Planalto; Sistema de Informação do Congresso Nacional – Sicon (Senado Federal); e Banco de Soluções da Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação.

Lula 1	Emendas Constitucionais	03	11	00	14
	Leis Complementares	00	08	00	08
	Leis Ordinárias	616	157	30	803
Lula 2	Emendas Constitucionais	02	12	00	14
	Leis Complementares	08	07	00	15
	Leis Ordinárias	523	364	51	938
Dilma 1	Emendas Constitucionais	02	15	00	17
	Leis Complementares	03	07	00	10
	Leis Ordinárias	335	290	76	701
Dilma 2/Temer	Emendas Constitucionais	01	14	00	15
	Leis Complementares	03	12	00	15
	Leis Ordinárias	313	343	21	677
Total	Emendas Constitucionais	25	74	00	99
	Leis Complementares	39	65	01	105
	Leis Ordinárias	4.103	1.637	341	6.081

Na análise do quadro acima, é possível identificar que, das 6.285 proposições convertidas em norma jurídica entre 1988 e 2018, 4.167, ou aproximadamente 66,3% foram de iniciativa do Presidente da República. Outras 1.776 proposições (28,2%) foram de autoria do Poder Legislativo, e 342 (5,5%) foram de autoria do Poder Judiciário, Ministério Público da União, Defensoria Pública da União, Tribunal de Contas da União, por iniciativa popular, entre outros.

Nota-se, entretanto, que a diferença no número de proposições aprovadas, do Poder Executivo e do Poder Legislativo, vem caindo gradativamente a cada período presidencial:

Quadro 02 – Porcentagem das proposições convertidas em norma jurídica, distribuídas por período presidencial e por autoria.

<b>Período</b>	<b>Poder Executivo</b>	<b>Poder Legislativo</b>	<b>Outros</b>
Sarney	75,2%	14,1%	10,7%
Collor/Itamar	76,5%	14,8%	8,7%
FHC 1	78,2%	19%	2,8%
FHC 2	77,4%	20,5%	2,1%
Lula 1	75%	21,4%	3,6%
Lula 2	55,1%	39,6%	5,3%
Dilma 1	46,7%	42,9%	10,4%
Dilma 2/Temer	44,8%	52,2%	3%

Nesse sentido, já nos mandatos de Dilma Rousseff e Michel Temer (entre 2015 e 2018), o número de proposições convertidas em lei, originárias do Poder Legislativo (52,2%) ultrapassou, pela primeira vez na série histórica, o número de proposições originárias do Poder Executivo (44,8%).

Com base nessa mudança verificada nos anos de 2015 e 2018, poderíamos dizer que o aumento de normas jurídicas originárias do Poder Legislativo e a queda de proposições do Poder Executivo se deu em razão da crise política que se desencadeou no período, com o impeachment da Presidente Dilma Rousseff e o oferecimento, pela Procuradoria-Geral da República, de denúncias contra o Presidente Michel Temer.

Nesse cenário, com a Presidência da República enfraquecida, teria, circunstancialmente, o Poder Legislativo assumido maior papel de protagonismo e preponderância na condução da agenda congressual e, portanto, se fortalecido por meio da proposição e aprovação de suas próprias leis.

Entretanto, trata-se de mera hipótese que não encontra precedente, por exemplo, durante o período presidencial também conturbado, de 1990 a 1994, durante os governos dos Presidentes Fernando Collor e Itamar Franco. Pelo contrário, em que pese a crise política e o impeachment do Presidente Collor, não se verificou, naquele período, queda significativa no número de normas jurídicas originárias do Poder Executivo<sup>262</sup>.

Por todo o exposto, não é possível supor, com grau de certeza, que esse aumento de normas jurídicas originárias do Poder Legislativo, em detrimento das proposições do Poder Executivo, se manterá nos próximos anos. Isso porque o maior ou menor protagonismo do Presidente da República na condução da agenda do Poder Legislativo é variável e diretamente dependente da conjuntura política e do grau de afinidade e interlocução entre os Poderes ao longo dos períodos presidenciais.

Não se pode subdimensionar, entretanto, a relevância da atuação do Presidente da República no processo legislativo a partir de 1988, uma vez que configura algo singular do arranjo institucional brasileiro da Nova República, especialmente quando tais dados são comparados com os da atuação legislativa do Executivo na República de 1946-1964<sup>263</sup>.

### *2.1.1.2. Edição de medidas provisórias*

Além da proposição de leis, conferiu-se ao Presidente da República, desde 1988, a inédita possibilidade de edição de medidas provisórias (art. 62 da Constituição). Este talvez seja um dos mais importantes instrumentos conferidos ao Poder Executivo, pois lhe assegura a prerrogativa para editar normas, quando constatada a relevância e

---

<sup>262</sup> Entre 1990 e 1994, 769 normas jurídicas eram de autoria do Presidente da República, e apenas 149 originárias de propostas do Poder Legislativo.

<sup>263</sup> Fernando Limongi e Argelina Figueiredo destacam a atuação preponderante do Executivo no processo legislativo é inédita, quando comparada, por exemplo, com o quadro institucional verificado na República de 1946, in FIGUEIREDO, Argelina Cheibud; LIMONGI Fernando. Instituições políticas e governabilidade..., op. cit., p. 152.

urgência, que assumem força de lei a partir de sua publicação, antes mesmo de serem enviadas ao Congresso Nacional.

É preciso destacar o caráter inovador do instrumento das medidas provisórias na Constituição de 1988, que não possui precedente em nenhuma outra Constituição brasileira de períodos democráticos e que também não encontra “paralelo com os demais países que adotam o regime presidencialista”<sup>264</sup>.

As medidas provisórias descendem dos decretos-lei<sup>265</sup>, instituídos na Constituição de 1937, do Estado Novo de Vargas, e aprimorados pelo regime militar, na Constituição de 1967, com a diferença que, com a redemocratização e o advento da nova ordem constitucional, ampliaram-se as prerrogativas do Congresso Nacional para analisar o mérito das proposições, podendo emendá-las e alterar seu conteúdo durante a tramitação nas Casas legislativas.

O instrumento das Medidas Provisórias foi largamente utilizado por todos os Presidentes da República após a promulgação da Constituição de 1988. Entre 1988 e 2018, foram propostas 1.486 medidas provisórias originárias e 5.461 medidas provisórias reeditadas, totalizando 6.947 medidas provisórias no período. O quadro abaixo identifica o desempenho dos diversos períodos presidenciais, quanto à edição de medidas provisórias:

Quadro 03 – Medidas Provisórias por período presidencial<sup>266</sup>.

<b>Período</b>	<b>Originárias</b>	<b>Reeditadas</b>	<b>Total</b>
Sarney	125	22	147
Collor	89	73	162
Itamar	142	363	505
FHC 1	159	2.427	2.586
FHC 2	205	2.576	2.781
Lula 1	240	-	240
Lula 2	179	-	179
Dilma 1	145	-	145
Dilma 2	59	-	59
Temer	143	-	143
Total	1486	5461	6947

<sup>264</sup> MORAES, Alexandre de. A evolução da atuação do Presidente da República no processo legislativo brasileiro nesses 20 anos de Constituição, in \_\_\_\_\_ (coord.). Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil, São Paulo: Atlas, 2009, p. 627.

<sup>265</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 28ª ed., São Paulo: Atlas, 2012, p. 700.

<sup>266</sup> Dados compilados até 31 de dezembro de 2018, pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação – Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. Fontes utilizadas: Legislação Informatizada da Câmara dos Deputados (Legin); Portal do Senado Federal; Portal da Legislação da Presidência da República; e Sistema de Informações Legislativas (Sileg).

Para que se possa dimensionar a importância das medidas provisórias nos últimos 30 anos, Sérgio Abranches destaca que “todas as políticas públicas importantes da Terceira República, a começar pelos planos econômicos destinados a controlar a inflação, foram implementados por meio de medidas provisórias”<sup>267</sup>.

São diversas as razões pelas quais este instrumento foi tão utilizado nesse período, destacando-se seu caráter de imediatismo, pois entram em vigor logo após sua edição, e por possuírem tramitação mais acelerada do que os projetos de lei ordinária<sup>268</sup>.

Originalmente, no artigo 62 da Constituição, que disciplinava a possibilidade de edição das medidas provisórias, não havia limitações quanto às matérias que poderiam ser legisladas por meio das medidas provisórias, especificando-se, apenas, que as referidas proposições perderiam a eficácia caso não fossem aprovadas pelo Congresso Nacional e convertidas em lei no prazo de 30 dias.

Diante do curto prazo para apreciação pelas Casas legislativas, tornou-se usual pelos Presidentes da República, a reedição de medidas provisórias como forma de prorrogar a vigência daquelas medidas que ainda não haviam sido analisadas pelo Congresso Nacional.

Com isso, na prática, o Presidente da República passou a editar e reeditar medidas provisórias com força de lei, prorrogando sua vigência indefinidamente e produzindo, portanto, todos os seus efeitos jurídicos, sem que as referidas proposições fossem analisadas pelo Congresso Nacional<sup>269</sup>.

Conforme é possível verificar no quadro 3, até o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Poder Executivo já havia encaminhado ao Congresso Nacional 638 medidas provisórias originárias e reeditado parte dessas medidas provisórias 5.461 vezes.

Nesse sentido, a reedição de medidas provisórias criou uma grave distorção no âmbito do processo legislativo, uma vez que os Presidentes da República do período passaram a utilizar a possibilidade de reedição de medidas provisórias como subterfúgio para prorrogar a vigência de seus atos normativos, sem a necessária análise por parte do Congresso Nacional.

Os excessos principalmente com a reedição de medidas provisórias só foram corrigidos com a reforma promovida a partir da Emenda Constitucional nº 32, de 2001<sup>270</sup>. Em síntese, a emenda em questão criou vedações materiais para a edição de medidas provisórias, impossibilitando, por exemplo, que essas proposições tratassem de direitos

---

<sup>267</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 99.

<sup>268</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 100.

<sup>269</sup> FIGUEIREDO, Agelina Cheibud; LIMONGI Fernando, Instituições políticas e governabilidade..., op. cit., p. 164.

<sup>270</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. 20 anos da Constituição brasileira de 1988: a Constituição foi capaz de limitar o poder?, in MORAES, Alexandre de (coord.). Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil, op. cit., p. 127.

políticos, partidos políticos e direito eleitoral (art. 62, § 1º, inciso I, alínea a); direito penal, processual penal e processual civil (art. 62, § 1º, inciso I, alínea b); e de matérias reservadas a lei complementar (art. 62, inciso III).

Além disso, a Emenda Constitucional nº 32 de 2001 também alterou o regime de tramitação das medidas provisórias, com a ampliação do prazo de vigência para sessenta dias, prorrogável uma vez por igual período, perdendo a vigência após a prorrogação, caso não fosse analisada tempestivamente pelo Congresso Nacional (art. 62, § 3º).

Por fim, para combater os excessos e limitar a possibilidade de reedição de medidas provisórias, a Emenda Constitucional nº 32 de 2001, fixou, no artigo 62, parágrafo 10, a vedação à “reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo”.

Desde 2001, portanto, os Presidentes da República ficaram impedidos de reeditar medidas provisórias com idêntico conteúdo de outras que haviam perdido a eficácia naquela mesma sessão legislativa, evitando a prorrogação dessas proposições sem a devida análise pelo Congresso Nacional.

Superada a questão da reedição de medidas provisórias, convém que se analise o quadro 03, apenas quanto à edição de medidas provisórias originárias pelos Presidentes da República nos últimos 30 anos. Nesse período, foram editadas 1.486 medidas provisórias.

Em média, foram editadas aproximadamente 49 medidas provisórias originárias por ano, entre 1988 e 2018. Em números absolutos, o período presidencial em que houve a edição do maior número dessas proposições se deu durante o primeiro mandato do Presidente Lula – curiosamente, logo após a promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001, com 240 medidas provisórias.

A partir dos dados obtidos e pelo tempo de duração de cada um dos mandatos, é possível estabelecer um quadro comparativo entre as médias de edição de medidas provisórias por período presidencial:

Quadro 04 – Média de Medidas Provisórias por período presidencial.

<b>Período</b>	<b>Dias de mandato</b>	<b>Número de MPs</b>	<b>Média de dias para edição de cada MP</b>
Sarney	527 dias	125	4,2
Collor	1.020 dias	89	11,4
Itamar	733 dias	142	5,1
FHC	2.922 dias	364	8,0
Lula	2.922 dias	419	6,9
Dilma	1.958 dias	204	9,6
Temer	964 dias	143	6,7

Da análise dos dados relativos à média de dias para edição de medidas provisórias nos períodos presidenciais, é possível verificar que os governos de Fernando Collor (média de 1 MP a cada 11,4 dias) e Dilma Rousseff (1 MP a cada 9,6 dias) editaram medidas provisórias em ritmo menor do que todos os outros Presidentes.

Isso poderia ser explicado, por exemplo, pelo fato de que ambos os governos enfrentaram, guardadas suas peculiaridades, maiores dificuldades na interlocução junto ao Poder Legislativo e porque seus governos protagonizaram crises políticas de grande proporção, que culminaram, em ambos os casos, com processos de impeachment.

Também é possível notar que os períodos de transição política, notadamente os governos de José Sarney (1 MP a cada 4,2 dias), Itamar Franco (1 MP a cada 5,1 dias) e Michel Temer (1 MP a cada 6,7 dias), apresentaram as menores médias de dias para edição de medidas provisórias, indicando o ritmo acelerado com que esses Presidentes editaram tais proposições legislativas.

Por fim, se compilarmos os dados obtidos quanto à proposição de leis ordinárias, leis complementares e emendas constitucionais, com os dados obtidos relativos às medidas provisórias, é possível constatar que em todos os períodos presidenciais, sem exceção, o Poder Executivo ocupou e ocupa papel preponderante na condução da agenda legislativa.

Em outras palavras, é o Poder Executivo, por meio de proposição de leis e medidas provisórias quem tem pautado a atuação do Congresso Nacional, provocando o Parlamento a se manifestar quanto à agenda de Estado e de governo proposta pelos Presidentes da República em todos os períodos.

Nas palavras de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, “após a promulgação da Constituição de 1988, o Executivo é o principal legislador do país: domina o processo legislativo influenciando decisivamente seus resultados”<sup>271</sup>.

Nesse sentido, os números do desempenho da função legislativa do Poder Executivo e seu protagonismo em detrimento das próprias proposições do Poder Legislativo, nos últimos 30 anos, refletem e se justificam na ampliação dos poderes presidenciais para proposição de leis e edição de medidas provisórias, conforme estipulado pela Assembleia Nacional Constituinte.

Em tese, os maiores instrumentos para condução da agenda legislativa pelo Presidente da República justificam-se na necessidade de conferir maior velocidade às decisões governamentais, e na implementação de reformas e de programas estratégicos para a condução da economia nacional<sup>272</sup>.

---

<sup>271</sup> FIGUEIREDO, Argelina Cheibud; LIMONGI Fernando. Instituições políticas e governabilidade..., op. cit., p. 176.

<sup>272</sup> José Eduardo Faria explica que “condicionado assim por dois princípios conflitantes, o da legalidade (típico do Estado liberal-clássico), e o da eficiência das políticas públicas nos campos social e econômico (típico do Estado-Providência), o Estado contemporâneo, por meio de seu Poder Executivo, passa a agir

Seria uma espécie de antídoto, adotado na Constituição de 1988, para prevenir os vícios constatados na Constituição de 1946<sup>273</sup> em que eram recorrentes os casos de paralisia decisória e de deturpação das propostas originais dos Presidentes da República, causados pela baixa capacidade presidencial de influenciar e controlar o processo legislativo.

Entretanto, o excesso de centralidade de competências na União e o protagonismo do Poder Executivo na agenda legislativa também geraram graves distorções ao longo dos últimos 30 anos, sendo um dos sintomas dessas distorções, a manobra utilizada, entre 1988 e 2001, para reedição irrestrita de medidas provisórias.

Em diversos períodos presidenciais, a atuação incisiva e por vezes agressiva dos governos na condução da agenda legislativa e na elaboração das leis, acabou subjugando o Congresso Nacional e colocando em xeque a sua própria autonomia.

Não foram raros os momentos, por exemplo, em que parlamentares de oposição denunciaram as manobras regimentais da maioria, e acusaram os governos de passarem o “rolo compressor” sobre o Parlamento<sup>274</sup>, dificultando que as discussões fossem feitas com a profundidade necessária, ou mesmo que emendas fossem inseridas nos projetos originários do Poder Executivo.

Além disso, também se deve dar destaque para o fato de que a Emenda Constitucional nº 32/2001 conferiu um rito de tramitação próprio para as medidas provisórias, estabelecendo que, depois de esgotado parte do prazo de tramitação, as MPs entram em regime de prioridade, “trancando” a pauta de deliberações na Câmara e no Senado. Na prática, a mudança constitucional possibilitou que as MPs, depois do decurso de parte do seu prazo de vigência, devem necessariamente ser votadas, sob pena de impedir que quaisquer outras proposições sejam deliberadas pelas Casas legislativas.

No dia-a-dia parlamentar, o excesso de medidas provisórias editadas pelos governos e o novo regime de tramitação adotado pela Emenda Constitucional 32, geraram um enorme engessamento do Poder Legislativo, impossibilitando, com frequência, que os parlamentares exercitassem sua autonomia, encontrando dificuldades, por exemplo, de definirem a ordem do dia de deliberações feitas nos plenários da Câmara e do Senado, conforme observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

---

de modo paradoxal gerando, em nome da estabilização monetária, do equilíbrio das finanças públicas, da retomada do crescimento e da abertura comercial e financeira, uma corrosiva inflação jurídica. Este tipo de inflação se traduz pelo crescimento desenfreado do número de normas, códigos e leis, (...).” in FARIA, José Eduardo. Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas. 1ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 09.

<sup>273</sup> FIGUEIREDO, Agelina Cheibud; LIMONGI Fernando. Instituições políticas e governabilidade..., op. cit., p. 185.

<sup>274</sup> Câmara Notícias, “Partidos da base comemoram coesão; oposição reclama de rolo compressor. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/193756-PARTIDOS-DABASE-COMEMORAM-COESAO-OPOSICAO-RECLAMA-DE-ROLO-COMPRESSOR.html>. Acesso em: 21 de nov. de 2018.

“Pode-se dizer que o Legislativo, enquanto poder de legislar, fenece. Seu papel, no campo que foi sua razão de ser, torna-se apagado, reduzido a um controle as vezes inviável pela consumação dos efeitos da Medida Provisória. (...) seus trabalhos legislativos ficam na dependência das Medidas Provisórias e no ritmo destas. Têm elas, com efeito, prazos obrigatórios de tramitação, sob pena de sobrestamento de outras ‘deliberações legislativas’. Isto significa uma prioridade para as Medidas provisórias em relação aos projetos de lei (...) de iniciativa parlamentar. E como as Medidas Provisórias são muitas, pouco resta para o exame destes projetos”<sup>275</sup>.

Sérgio Abranches destaca que a Emenda nº 32, que deu às medidas provisórias precedência sobre as demais proposições legislativas, ampliou os poderes presidenciais para controlar a agenda legislativa, podendo, por meio do trancamento de pauta, bloquear que iniciativas contrárias ao interesse do governo avançassem. Nesse sentido, Abranches destaca que “Fernando Henrique e Lula usaram, muitas vezes, as MPs para coibir a iniciativa legislativa dos parlamentares que podia gerar legislação adversa a seus projetos de governo”<sup>276</sup>.

Se é certo que a Constituição de 1988 visava conferir maior poder de controle do Executivo sobre a condução das proposições de seu interesse no Parlamento, também é verdade que o modelo adotado – na maior parte dos períodos presidenciais – exacerbou nos poderes conferidos ao Presidente na medida em que recorrentemente colocou o Parlamento em posição institucional inferior, ferido em sua autonomia política e prejudicado para o desempenho de suas prerrogativas, em especial aquelas que se referem à elaboração, modificação e aprovação das proposições legislativas.

Paradoxalmente, as novas e poderosas prerrogativas presidenciais, na elaboração e condução da agenda congressual, tornaram iminente a necessidade dos Presidentes da República em obterem efetivo apoio político no Parlamento, como forma de assegurar a tramitação de suas proposições e aprovação célere de suas medidas provisórias.

### 2.1.1.3. *Vetos presidenciais*

Juntamente com a possibilidade de proposição de leis e edição de medidas provisórias, os vetos presidenciais constituem um dos mais importantes instrumentos que possibilitam a atuação do Presidente da República no processo legislativo.

Nesse sentido, excetuadas as emendas constitucionais, projetos de resolução e projetos de decreto legislativo, a Constituição Federal confere ao Presidente da República as competências privativas para “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis” (art. 84, inciso IV), bem como “vetar projetos de lei, total ou parcialmente” (art. 84, inciso V), desde que devidamente justificado quanto à eventual inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público, no prazo de quinze dias úteis contados da data

<sup>275</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O desequilíbrio entre os Poderes*, op. cit., p. 71.

<sup>276</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 100.

do recebimento do projeto de lei pelo Poder Executivo<sup>277</sup>, nos termos do artigo 66, § 1º da Constituição.

Com base no levantamento de dados legislativos entre os anos de 1989 e 2018, é possível verificar que ao longo desse período, todos os Presidentes da República exerceram efetivamente essa prerrogativa constitucional, vetando total ou parcialmente, diversas proposições legislativas aprovadas pelo Congresso Nacional, conforme demonstrado abaixo:

Quadro 05 – Número de vetos presidenciais por ano e período presidencial<sup>278</sup>.

Ano/Governo	Vetos Totais	Vetos Parciais	Total
1989 – Sarney	32	30	62
1990 – Collor	25	27	52
1991 – Collor	27	29	56
1992 – Collor	17	36	53
1993 – Itamar	24	36	60
1994 – Itamar	18	19	37
1995 – FHC	36	25	61
1996 – FHC	17	19	36
1997 – FHC	05	22	27
1998 – FHC	05	23	28
1999 – FHC	04	12	16
2000 – FHC	08	36	44
2001 – FHC	15	37	52
2002 – FHC	13	25	38
2003 – Lula	12	32	44
2004 – Lula	05	30	35
2005 – Lula	09	28	37
2006 – Lula	09	25	34
2007 – Lula	08	33	41
2008 – Lula	15	39	54
2009 – Lula	19	50	69

<sup>277</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, op. cit., p. 688.

<sup>278</sup> Os dados entre 1989 e 2013 foram obtidos a partir da pesquisa de Paulo Massi Dallari, in DALLARI, Paulo Massi, op. cit., p. 90. Os dados entre 2013 e 2018, foram obtidos a partir de consulta ao Portal do Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos>.

2010 – Lula	14	29	43
2011 – Dilma	09	28	37
2012 – Dilma	09	44	53
2013 – Dilma	19	40	59
2014 – Dilma	10	26	36
2015 – Dilma	19	45	64
2016 – Dilma	00	16	16
2016 – Temer	03	33	36
2017 – Temer	07	43	50
2018 – Temer	03	39	42
Total	416	956	1.372

Entre os anos de 1989 e 2018, os Presidentes da República vetaram, total ou parcialmente, 1.372 proposições legislativas, com uma média de 45 vetos por ano de mandato.

Considerando que, neste mesmo período, o Congresso Nacional aprovou e encaminhou ao Poder Executivo, cerca de 12.715 proposições<sup>279</sup>, o número de vetos corresponde a cerca de 10,8% do total de proposições legislativas encaminhadas para apreciação do Presidente da República.

A Constituição Federal também conferiu ao Congresso Nacional o poder de dar a decisão final a respeito dos vetos presidenciais<sup>280</sup>, conforme o parágrafo 4º do artigo 66, que estabelece que a análise de vetos deverá ser feita em sessão conjunta do Congresso Nacional, no prazo de trinta dias. Nesse sentido, para que haja a derrubada do veto presidencial é necessária a maioria absoluta dos Deputados e dos Senadores – que votam separadamente, durante a mesma sessão plenária<sup>281</sup>.

Dada a relevância da análise dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional – enquanto um dos mais importantes mecanismos do controle do Poder Executivo pelo Legislativo – a Constituição estabeleceu, no artigo 66, § 6º, que, esgotado o prazo de

<sup>279</sup> Sendo 106 leis complementares, 6.110 leis ordinárias, 02 leis delegadas e 6.497 medidas provisórias. Não foram consideradas para este cálculo, as 99 emendas constitucionais, os 11420 decretos legislativos e as Resoluções da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

<sup>280</sup> Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “no processo de formação da lei ordinária, no Brasil, a vontade principal é a do Congresso, na qual se integra, pela sanção, a vontade secundária do Presidente. Tanto é esta secundária que pode ser dispensada, pela aprovação do projeto por maioria qualificada”, in FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 251.

<sup>281</sup> Houve uma modificação no âmbito da apreciação dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 76/2013, que retirou do artigo 66, § 4º, a exigência de votação secreta para a derrubada dos vetos.

30 dias para análise congressional, o veto presidencial deveria ser incluído na ordem do dia da sessão seguinte, “sobrestadas as demais proposições, até sua votação final”<sup>282</sup>.

Entretanto, a partir da análise dos 30 anos desde a promulgação da nova Constituição, verifica-se que até julho de 2013, o Congresso Nacional não exercia sua prerrogativa constitucional de rever os vetos presidenciais, pois “a maior parte dos vetos não eram submetidos à votação”<sup>283</sup>.

Nesse sentido, Paulo Dallari explica que para burlar o artigo 66, § 6º da Constituição, utilizava-se o artigo 104 do Regimento Interno do Congresso Nacional, por meio do qual entendia-se “que a contagem do prazo constitucional se dava ‘a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria’. Conseqüentemente, se uma sessão conjunta do Congresso Nacional para apreciação dos vetos não fosse realizada, o prazo não se iniciaria e a apreciação dos vetos poderia ser postergada indefinidamente”<sup>284</sup>.

Ainda segundo Paulo Dallari, 1.103 proposições foram vetadas entre os anos de 1988 e 2014, entretanto, apenas 8 desses vetos foram posteriormente rejeitados pelo Congresso Nacional<sup>285</sup>: dois vetos parciais e um veto total no 1º mandato, e um veto parcial e um veto total no 2º mandato de Fernando Henrique Cardoso; 2 vetos totais no 1º mandato de Luiz Inácio Lula da Silva; e um veto parcial no 1º mandato de Dilma Rousseff<sup>286</sup>.

Foi justamente o veto parcial derrubado no 1º mandato de Dilma Rousseff, o Veto nº 38 de 2012, que abriu a possibilidade de revisão da forma como os vetos presidenciais vinham sendo tratados – ou, na verdade, não vinham sendo tratados – pelo Congresso Nacional.

Naquela ocasião, discutia-se a derrubada do veto parcial ao Projeto de Lei nº 2565/2011<sup>287</sup>, que tratava dos critérios para distribuição dos royalties do petróleo. Entretanto, diante do impasse a respeito do tema, com especial descontentamento advindo das bancadas dos Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, coube ao Deputado Federal Alessandro Molon (PT/RJ) impetrar perante o Supremo Tribunal Federal o Mandado de Segurança nº 31.816/DF, relatado pelo Ministro Luiz Fux, para questionar a legalidade na decisão da Mesa do Congresso Nacional em aprovar a urgência para apreciação do Veto nº 32/2012, em detrimento de todos os demais vetos pendentes.

O impetrante alegava que o Congresso Nacional não poderia apreciar, com preferência, o veto nº 32/2012, antes de analisar todos os vetos cronologicamente mais antigos, que haviam sido encaminhados ao Congresso Nacional, mas jamais aprecia-

<sup>282</sup> Importante destacar que o artigo 66, § 6º foi alterado por meio da Emenda Constitucional nº 32/2001. Isso porque, originalmente, a redação deste parágrafo previa que os vetos teriam prioridade sobre todos os demais itens, com exceção das medidas provisórias.

<sup>283</sup> DALLARI, Paulo Massi, op. cit., p. 94.

<sup>284</sup> DALLARI, Paulo Massi, op. cit., pp. 94-95.

<sup>285</sup> DALLARI, Paulo Massi, op. cit., pp. 93.

<sup>286</sup> De acordo com a pesquisa, não foram registradas derrubadas de vetos presidenciais nas gestões de Fernando Collor e no 2º mandato de Luiz Inácio Lula da Silva.

<sup>287</sup> Convertido na Lei nº 12.734/2012.

dos. Informava ainda quanto à existência de mais de 3.000 vetos pendentes de apreciação perante o Congresso<sup>288</sup>.

Em que pese o Relator, Ministro Luiz Fux, ter reconhecido a “crônica omissão constitucional” do Congresso Nacional quanto à análise dos vetos, ele foi voto vencido no Pleno do STF<sup>289</sup>, restando a decisão da maioria no sentido de que não caberia ao STF definir a ordem de apreciação dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional<sup>290</sup>.

O episódio ocorrido ainda no primeiro mandato de Dilma Rousseff é considerado um ponto de inflexão na análise dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional. Isso porque, a partir dessa decisão, foi editada a Resolução nº 1, de 11 de julho de 2013, que passou a considerar o prazo de trinta dias para apreciação dos vetos, contado a partir da data de recebimento da mensagem presidencial com as razões de veto. Desde então, “os vetos passaram a ser votados pelos parlamentares no prazo constitucional”<sup>291</sup>.

Entre julho de 2013 e dezembro de 2018, o Congresso Nacional analisou, dentro do prazo constitucional, 267 vetos presidenciais, sendo possível, a partir disso, quantificar o número de vetos mantidos e rejeitados nesse mesmo período:

Quadro 06 – Número de vetos presidenciais mantidos e rejeitados, por ano e período presidencial<sup>292</sup>.

Ano/Governo	Vetos mantidos	Vetos rejeitados	Vetos rejeitados parcialmente
2013 – Dilma	36	00	00
2014 – Dilma	35	00	01
2015 – Dilma	57	02	04
2016 – Dilma	16	00	00
2016 – Temer	31	01	03
2017 – Temer	41	06	02
2018 – Temer	27	03	02
Total	243	12	12

<sup>288</sup> Segundo Paulo Dallari, 3.000 seria o número de dispositivos (artigos, incisos, parágrafos e alíneas) vetados pelos Presidentes ao longo do tempo, e não o número de lei vetadas parcial ou totalmente ao longo do tempo, in DALLARI, Paulo Massi, op. cit., p. 96.

<sup>289</sup> No âmbito do MS nº 31.816/DF, o Ministro Luiz Fux concedeu a liminar para suspender a apreciação do veto ao Projeto de Lei nº 2565/2011. Entretanto, no julgamento do Agravo Regimental, a liminar foi revogada, por 6 votos a 4.

<sup>290</sup> Depois da revogação da medida liminar, o Congresso Nacional decidiu pela rejeição do veto Parcial nº 32/2012, confirmando a entrada em vigor de todos os dispositivos que haviam sido aprovados anteriormente pelo Poder Legislativo.

<sup>291</sup> DALLARI, Paulo Massi, op. cit., p. 97.

<sup>292</sup> Os vetos considerados prejudicados, não foram considerados para a montagem da tabela. Dados do portal do Congresso Nacional, disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos>.

Os números indicam que, após a Resolução nº 1/2013 e a tempestiva apreciação dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional, os Presidentes da República ficaram um pouco mais suscetíveis a terem suas decisões revistas pelo Legislativo. Entretanto, a sequência histórica indica que é maior a probabilidade de que o Congresso Nacional mantenha os vetos presidenciais, até mesmo pela dificuldade em se atingir o quórum de maioria absoluta para sua eventual rejeição de veto.

Tomando como parâmetro apenas os anos entre 2014 e 2018, é possível concluir que, dos 344 vetos totais e parciais assinados pelos Presidentes Dilma Rousseff e Michel Temer nesse período, apenas 24, ou cerca de 7% dos vetos presidenciais foram rejeitados pelo Congresso, total ou parcialmente. Ainda assim, o número de vetos derrubados em quatro anos, foi três vezes maior do que o número de vetos revistos pelo Congresso ao longo dos 26 anos anteriores.

É curioso notar, entretanto, que embora o espaço amostral seja relativamente pequeno, a decisão presidencial pelo veto e a posterior decisão congressional quanto a sua manutenção ou rejeição não parecem tão sensivelmente suscetíveis ou influenciáveis pela conjuntura política e eventuais crises no relacionamento entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Tal conclusão se baseia no fato de que nos meses que antecederam o impeachment, no ano de 2016, todos os vetos presidenciais interpostos pela Presidente Dilma Rousseff foram posteriormente mantidos pelo Congresso Nacional. Essa observação parece coerente quando se analisa o fato de que, mesmo tendo sofrido impeachment, o então Presidente Collor também não enfrentou dificuldades no Congresso ao vetar dispositivos legais, uma vez que o Parlamento, naquela época, sequer analisava os vetos com a recorrência devida.

Nesse sentido, ao menos até o período presidencial mais recente, que nos serve como de base amostral, não se pode estabelecer relações diretas entre o maior ou menor apoio congressional do Presidente da República, e a maior ou menor taxa de eficiência na manutenção dos vetos presidenciais.

Em síntese, até o atual momento, é possível dizer que a análise dos vetos presidenciais segue lógica própria dentro do Congresso Nacional, só havendo mobilização pela sua rejeição, total ou parcial, quando se tratam de assuntos de interesse de bancadas regionais ou bancadas temáticas<sup>293</sup>, cujo poder de articulação é forte e organizado o suficiente para conduzir e influenciar o processo de votação do veto presidencial. Excluindo-se temas sensíveis a determinados grupos de interesse dentro do Congresso, a tendência natural é sempre pela manutenção do veto.

Voltando à questão da flagrante omissão do Poder Legislativo na apreciação dos vetos presidenciais até 2013, é possível concluir, em primeiro lugar, que sempre houve

<sup>293</sup> Entende-se por bancadas regionais as bancadas distribuídas pelas unidades da federação e regiões do país, e por bancadas temáticas, aquelas cuja organização baseia-se em pautas e interesses específicos, como questões relativas à agropecuária, segurança pública, e micro e pequenas empresas, por exemplo.

baixa disposição congressual em exercer a plenitude de suas prerrogativas, abstendo-se, nesse caso, de dar a palavra final quanto à apreciação das leis.

Além disso, tal omissão reitera a conclusão apresentada no item anterior, quanto ao protagonismo e preponderância do Poder Executivo na condução da agenda legislativa. Ou seja, ainda que dotado de mecanismos para exercer seu papel constitucional no que se refere à apreciação dos vetos, o Congresso Nacional, entre 1989 e 2013, omitindo-se, deu ao Presidente da República um poder adicional: o de decidir, guardadas as raríssimas exceções, de forma absoluta e definitiva sobre as proposições legislativas.

Nesse sentido, a ausência do Congresso Nacional na deliberação dos vetos, por quase 25 anos, reflete em parte, o sistema de governo moldado após 1988, no qual, além de muito poderoso, por arbítrio da Assembleia Nacional Constituinte, os Presidentes da República foram bem-sucedidos no propósito de controlar e conduzir a agenda legislativa, requerendo, para tanto, amplo e necessário apoio político das forças que integram o Parlamento.

### 2.1.2. O Poder Legislativo pós-1988

Como se vê a partir dos dados empíricos relativos ao Poder Executivo, não restam maiores dúvidas quanto ao acentuado desequilíbrio de forças na relação entre o Presidente da República e o Poder Legislativo. Isso porque, ao conferir total controle do orçamento, múltiplas competências privativas e amplo poder de agenda ao presidente, reduziram-se, significativamente, as possibilidades de interferência e influência direta do Parlamento no processo de tomada de decisões governamentais<sup>294</sup>.

Paralelamente ao aumento de poderes do Presidente para conduzir sua agenda, a Constituição também devolveu ao Congresso Nacional diversos instrumentos de fiscalização e controle, que haviam sido perdidos durante a ditadura militar, como forma de reativar o sistema de freios e contrapesos na relação entre os Poderes.

Nesse sentido, foi decisão do legislador constituinte dotar o Parlamento de meios e formas para, se não influenciar as decisões governamentais e conduzir o processo legislativo, ao menos exercer seu “poder de veto”<sup>295</sup> à atuação do Executivo, de caráter eminentemente reativo às decisões e proposições do governo.

São alguns elementos desse sistema de freios e contrapesos, os instrumentos regimentais para obstrução do processo legislativo, a possibilidade de convocação de Ministros, a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito, o julgamento das contas anuais do governo e a possibilidade de responsabilização e deposição do Presidente, em situações excepcionais.

---

<sup>294</sup> Na avaliação de Fabiano Santos, o aumento das prerrogativas presidenciais para a condução da agenda congressual, “retira do Legislativo a capacidade de contribuir de forma efetiva para a montagem e solução da agenda política brasileira”, in SANTOS, Fabiano, *O poder legislativo...*, op. cit., p. 83.

<sup>295</sup> NOBRE, Marcos, op. cit., pp. 16-17.

Entretanto, para Ferreira Filho, na prática política dos anos que sucederam a promulgação da Constituição, em determinados momentos da vida política nacional foi possível verificar que, como consequência direta da “exacerbação do presidencialismo, com a proeminência acentuada do Presidente da República”<sup>296</sup>, houve o “fenecimento do Legislativo, cujo papel empalidece”, a partir da formação e manutenção de amplas bases de sustentação política dos governos dentro do Parlamento.

Para Fabiano Santos, de fato, “O Executivo, após expansão de sua capacidade decisória durante o domínio militar, não teve suas prerrogativas suficientemente reduzidas”. Na avaliação do autor, os instrumentos à disposição da Presidência da República, além de não existirem no modelo constitucional de 1946, “comprometem sobremaneira a capacidade do Congresso em servir de contrapeso às iniciativas do governo”<sup>297</sup>.

Na mesma linha, José Celso de Mello Filho faz duras ressalvas à exacerbação do Presidente, em detrimento das prerrogativas que seriam, com base no princípio da separação de poderes, do Legislativo:

“A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte do Chefe do Poder Executivo da União (...) põe em evidência um anômalo quadro de disfunção dos poderes governamentais, de que deriva, em desfavor do Congresso Nacional, o comprometimento do seu relevantíssimo poder de agenda, por acarretar a perda da capacidade de o Parlamento condicionar e influir, mediante regular atividade legislativa, na definição e no estabelecimento de políticas públicas.”<sup>298</sup>

Argelina Figueiredo e Fernando Limongi também observaram, em estudos sobre o desempenho do Executivo e Legislativo, que além de aumentar o índice de sucesso do Presidente em impor sua agenda governamental, a centralização de poderes no Executivo também teve, como consequência, a limitação da “influência autônoma do Congresso que fica restrita a áreas específicas de políticas públicas”.

Contudo, na avaliação destes autores, trata-se de uma “delegação condicional de poder ao presidente pelo Legislativo”<sup>299,300</sup>, que não seria uma anomalia do arranjo

<sup>296</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O desequilíbrio entre os Poderes..., op. cit., pp. 69-71.

<sup>297</sup> SANTOS, Fabiano, O poder legislativo..., op. cit., p. 32.

<sup>298</sup> MELLO FILHO, José Celso de. O Supremo Tribunal Federal e a defesa das liberdades públicas sob a Constituição de 1988: alguns tópicos relevantes, in MORAES, Alexandre de (coord.). Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil, op. cit., pp. 532-533.

<sup>299</sup> FIGUEIREDO, Argelina Cheibud; LIMONGI Fernando, Instituições políticas e governabilidade..., op. cit., p. 149-150.

<sup>300</sup> Angelina Figueiredo e Fernando Limongi, na análise sobre a relação entre Legislativo e Executivo, publicada em 2007, buscam a rebater a tese de que essa hipertrofia do Executivo indicaria a fraqueza do Legislativo ou a perda de sua credibilidade. Na visão dos autores, trata-se de um pacto político, entre os Poderes, que propositalmente viabilizou a delegação de poderes legislativos ao Executivo, como forma de sanar parte dos vícios institucionais que se verificou na experiência presidencialista inaugurada com a Constituição de 1946, in FIGUEIREDO, Argelina Cheibud; LIMONGI Fernando. Instituições políticas e governabilidade..., op. cit., pp. 149-150.

institucional brasileiro, por ter sido construída de maneira intencional e devidamente acordada entre os Poderes quando da elaboração da Constituição de 1988.

Nesse sentido, guardadas as distinções de juízo de valor feitas pelos diversos autores a respeito dos efeitos práticos vislumbrados a partir do fortalecimento do presidente e da pactuação política de bases de apoio no Legislativo, é possível concluir que, não raras as vezes, o Legislativo absteve-se de exercer seu papel institucional na fiscalização e controle do Poder Executivo, apenas exercendo o referido poder de veto nos momentos de conturbada conjuntura, provocadas no contexto de crises político-partidárias, entre o Presidente da República e suas respectivas bases de sustentação parlamentar, conforme se detalhará mais diante.

Neste momento, convém que se analise o desempenho do Poder Legislativo pós-1988, a partir da verificação de alguns instrumentos de fiscalização e controle de que o Parlamento dispõe, quais sejam: a convocação de Ministros de Estado perante o Congresso Nacional; o julgamento das contas anuais do Presidente da República; a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito; a aprovação pelo Senado Federal, das indicações de autoridades federais; e o processamento e responsabilização do Presidente da República.

#### *2.1.2.1. Convocação de Ministros de Estado*

Como adiantado anteriormente, na análise do texto da Constituição de 1988, foi atribuída à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e a qualquer de suas Comissões a competência para convocar Ministros de Estado e outras autoridades diretamente subordinadas à Presidência da República, para prestarem informações, pessoalmente, perante o Congresso.

Com base nas informações disponíveis pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, não foi possível quantificar o número de requerimentos de convocação submetidos à apreciação do Congresso Nacional e tampouco o número de vezes em que Ministros de Estado e demais autoridades do Poder Executivo foram convocados para prestar esclarecimentos.

Na análise que Sérgio Abranches faz dos trinta anos do presidencialismo após 1988, há diversos registros sobre momentos de desentendimento entre os Presidentes e o Parlamento, ou de esgarçamento das bases de apoio congressual, fazendo com que, como um dos efeitos de tais crises políticas, os governos fossem surpreendidos com a aprovação de convocação de seus ministros<sup>301</sup>.

---

<sup>301</sup> Sérgio Abranches traz diversos relatos sobre as crises políticas enfrentadas pelos governos após 1988, e registra, por exemplo, em passagem sobre o ano de 2012, que o governo Dilma enfrentava sério embate com sua própria base de sustentação política na Câmara dos Deputados, fazendo com que diversos pedidos de convocação de seus Ministros tenham sido aprovados, in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 278.

Nesse sentido, o binômio entre crise político-parlamentar e a consequente convocação de Ministros perante o Congresso, não foi exclusividade de nenhum governo, tendo sido verificado em todos os períodos presidenciais entre 1988 e 2018.

Por sua vez, nos momentos de estabilidade política e de fluidez na relação entre o governo e o Congresso Nacional, tem sido usual, nos últimos trinta anos, que pedidos de convocação de autoridades sejam apresentados por parlamentares de oposição, e que tais requerimentos sejam rejeitados nas comissões parlamentares ou transformados em convite, retirando, portanto, a obrigatoriedade da presença do Ministro ou da autoridade federal para prestar as informações.

Em linhas gerais, a convocação de Ministros é um dos mecanismos assegurados pela Constituição para garantir a intersecção e controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo<sup>302</sup>, como tal, deveria ser utilizado com responsabilidade pelo Parlamento e recebido com serenidade pelos governos, afinal, é dever de todos os servidores públicos prestar contas sempre que necessário, cabendo aos demais poderes o efetivo exercício do monitoramento, acompanhamento e fiscalização de seus atos.

Entretanto, a prática dos períodos presidenciais nos últimos trinta anos registra que “todos os governos da Terceira República buscaram evitar convocações de ministros para prestar esclarecimentos a comissões parlamentares”<sup>303</sup>. Por essa razão, inclusive, reforçou-se, ao longo de todos os governos, a preocupação em formar e manter uma ampla e sólida base de sustentação de apoio parlamentar, como forma de blindar as autoridades governamentais e evitar tais convocações.

Não se pode dizer, portanto, que o instrumento da convocação de Ministros e autoridades foi utilizado da forma mais adequada, conforme estipula a Constituição. A sua utilização apenas nos momentos de crise política e de desentendimento entre o governo e sua base de apoio parlamentar indica que esse instrumento de fiscalização e controle foi distorcido e utilizado como um dos sintomas das dificuldades de transação política dos governos na condução da agenda congressual.

### 2.1.2.2. *Julgamento das contas anuais do Presidente da República*

Cabe ainda ao Congresso Nacional, nos termos do artigo 49, inciso IV, da Constituição de 1988, julgar as contas do Presidente da República, que devem ser prestadas pelo governo anualmente até 60 dias após o início da sessão legislativa<sup>304</sup>.

Tendo como suporte a análise técnica e o parecer encaminhado pelo Tribunal de Contas da União<sup>305</sup>, cabe à Comissão Mista de Orçamento (CMO), e, posteriormente,

<sup>302</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O Poder legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos parlamentos na democracia contemporânea. Revista de Informação Legislativa, v. 42, n. 168, out./dez. 2005, p. 12.

<sup>303</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 279.

<sup>304</sup> Artigo 84, inciso XXIV, da Constituição Federal de 1988.

<sup>305</sup> Artigo 71, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

à Câmara e ao Senado, julgar as contas prestadas pelo Presidente da República, decidindo pela sua aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição.

Em que pese se tratar de um instrumento fundamental, de controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, o que se verificou, ao longo dos 30 anos após a promulgação da nova Constituição, é que o julgamento das contas presidenciais foi absolutamente negligenciado pelo Congresso Nacional, atrasando ou simplesmente se omitindo no desempenho de seu papel institucional.

Para exemplificar a morosidade com que o Congresso Nacional tem analisado as contas presidenciais, segue o quadro abaixo com um resumo sobre a análise das contas presidenciais no período entre 1988 e 2018:

Quadro 07 – Situação do julgamento das contas presidenciais pelo Congresso Nacional<sup>306</sup>.

Ano/Governo	Parecer do TCU	Apreciação na CMO	Apreciação na Câmara dos Deputados	Apreciação no Senado Federal
1988 – Sarney	Pela aprovação	30/05/1990	17/04/1991	02/05/1991
1989 – Sarney	Pela aprovação	07/08/1991	12/03/1992	09/04/1992
1990 – Collor	–	Aguardando deliberação desde 24/06/1991	–	–
1991 – Collor	–	Aguardando deliberação desde 01/07/1992	–	–
1992 – Collor	Pela aprovação	19/12/1996	Aguardando deliberação desde 13/03/1997	–
1992 – Itamar	Pela aprovação	19/12/1996	06/08/2015	05/03/1997
1993 – Itamar	Pela aprovação	19/12/1996	18/12/2002	19/12/2002
1994 – Itamar	Pela aprovação com ressalvas	16/08/1996	04/12/1996	11/09/1996
1995 – FHC	Pela aprovação com ressalvas	–	18/12/2002	19/12/2002
1996 – FHC	Pela aprovação	10/11/1998	18/12/2002	19/12/2002
1997 – FHC	Pela aprovação	28/06/2000	18/12/2002	19/12/2002
1998 – FHC	Pela aprovação com ressalvas	–	18/12/2002	19/12/2002

<sup>306</sup> Informações disponíveis em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/contas-da-presidencia>. Não foi possível localizar o parecer do TCU referente às contas de 1990 e 1991. As contas de 1992, dos Presidentes Fernando Collor e Itamar Franco estavam sendo julgadas conjuntamente, mas por decisão da CMO, foram separadas. As contas de 1995, 1998, 2000 e 2001 não foram julgadas pela CMO, em virtude de requerimento de urgência. As contas de 2009 a 2013, embora tenham sido aprovadas na CMO, aguardam despacho da Mesa do Congresso Nacional para continuarem tramitando.

1999 – FHC	Pela aprovação	10/12/2000	18/12/2002	19/12/2002
2000 – FHC	Pela aprovação com ressalvas	–	18/12/2002	19/12/2002
2001 – FHC	Pela aprovação com ressalvas	–	18/12/2002	19/12/2002
2002 – FHC	Pela aprovação com ressalvas	23/11/2010	06/08/2015	Aguardando deliberação desde 22/02/2017
2003 – Lula	Pela aprovação com ressalvas	21/11/2006	–	Aguardando deliberação desde 04/05/2007
2004 – Lula	Pela aprovação com ressalvas	20/08/2008	–	Aguardando deliberação desde 25/02/2009
2005 – Lula	Pela aprovação com ressalvas	23/11/2010	–	Aguardando deliberação desde 11/04/2011
2006 – Lula	Pela aprovação com ressalvas	20/08/2008	06/08/2015	Aguardando deliberação desde 22/02/2017
2007 – Lula	Pela aprovação com ressalvas	05/07/2011	–	Aguardando deliberação desde 01/09/2011
2008 – Lula	Pela aprovação com ressalvas	23/11/2010	06/08/2015	Aguardando deliberação desde 22/02/2017
2009 – Lula	Pela aprovação com ressalvas	07/10/2015	Aguardando despacho da mesa do Congresso Nacional.	
2010 – Lula	Pela aprovação com ressalvas	07/10/2015	Aguardando despacho da mesa do Congresso Nacional.	
2011 – Dilma	Pela aprovação com ressalvas	14/10/2015	Aguardando despacho da mesa do Congresso Nacional.	
2012 – Dilma	Pela aprovação com ressalvas	07/10/2015	Aguardando despacho da mesa do Congresso Nacional.	
2013 – Dilma	Pela aprovação com ressalvas	10/11/2015	Aguardando despacho da mesa do Congresso Nacional.	
2014 – Dilma	Pela rejeição	Aguardando deliberação desde 04/11/2015	–	–
2015 – Dilma	Pela rejeição	Aguardando deliberação desde 03/11/2016	–	–
2016 – Dilma/ Temer	Pela aprovação com ressalvas	Aguardando deliberação desde 12/07/2017	–	–
2017 – Temer	Pela aprovação com ressalvas	Aguardando deliberação desde 26/06/2018	–	–
2018 – Temer	Não apreciado	–	–	–

A partir da análise do julgamento das contas presidenciais, entre 1988 e 2018, é possível verificar que o Tribunal de Contas da União desempenha adequadamente sua função, opinando tempestivamente sobre as contas presidenciais. Por outro lado, é flagrante a negligência do Congresso Nacional em desempenhar seu papel de julgar as contas do Presidente da República.

Quando comparado aos demais governos, somente no período presidencial de José Sarney as contas foram devidamente julgadas e de forma tempestiva.

Atualmente, ainda se encontram pendentes de julgamento, três contas presidenciais de Fernando Collor (1990, 1991 e 1992) e todas as contas presidenciais desde o exercício financeiro de 2002, passando pelos governos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso, Lula, Dilma Rousseff e Michel Temer.

É possível verificar, entretanto, dois esforços concentrados, nos anos de 2002 e 2015, para agilizar o processo de julgamento de contas atrasadas pelo Congresso Nacional.

Em 2002, nas semanas finais do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal finalizaram o julgamento das contas de 1993, ainda do Presidente Itamar Franco, e todas as contas presidenciais do governo Fernando Henrique Cardoso, referentes aos exercícios de 1995 a 2001<sup>307</sup>.

O segundo esforço concentrado pode ser verificado em 2015, quando especificamente a Câmara dos Deputados decidiu agilizar a análise das contas presidenciais, concluindo o julgamento das contas de 1992, do Presidente Itamar Franco, e dando prosseguimento ao julgamento das contas referentes a 2002, de Fernando Henrique Cardoso, e 2006 e 2008, de Lula, que ainda estão pendentes de julgamento pelo Senado Federal.

O esforço concentrado da Câmara dos Deputados em 2015 foi noticiado amplamente pela imprensa<sup>308</sup>, e justificava-se pelo fato de que havia interesse, de parte dos parlamentares em analisar as contas presidenciais de 2014, da Presidente Dilma Rousseff, cujo parecer do TCU, de forma inédita, havia sido pela rejeição. O interesse em agilizar a análise de contas, seria, portanto, um dos desdobramentos da crise política pela qual passava o governo Dilma Rousseff.

Depois do julgamento das contas presidenciais dos Presidentes Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Lula, em 06 de agosto de 2015, pela Câmara dos De-

---

<sup>307</sup> Como o governo Fernando Henrique Cardoso ainda estava no último ano do mandato, não havia prestação de contas referente a 2002, impossibilitando a sua análise e julgamento.

<sup>308</sup> Jornal O Estado de São Paulo, “Câmara aprova contas de ex-presidentes”, disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,camara-conclui-aprovacao-de-contas-de-itamar-fhc-e-lula-,1739371>. O jornal informava ainda, que “Deputados votam análises pendentes de Itamar, FHC e Lula, abrindo caminho para avaliação dos dados de 2014, no governo Dilma”.

putados, o único avanço se deu na Comissão Mista de Orçamento que concluiu, ainda em 2015, a apreciação das contas de 2009 a 2013, dos governos Lula e Dilma Rousseff. Tais contas, entretanto, também continuam pendentes de apreciação pelo Congresso Nacional<sup>309</sup>.

Da análise dos dados obtidos a partir do julgamento das contas presidenciais pelo Congresso Nacional é possível concluir que, em que pese sua relevância política e institucional, trata-se de outro instrumento de controle muito negligenciado pelo Poder Legislativo. Além disso, quando utilizado na forma como se deu no ano de 2015, servira tão somente para o agravamento do embate entre os Poderes Executivo e Legislativo, no bojo de uma crise política e institucional de grandes proporções.

Pelo simples fato de que eventual rejeição das contas presidenciais pode configurar crime de responsabilidade, ensejando o impeachment do Presidente da República, é possível vislumbrar a magnitude e o potencial lesivo que o referido instrumento de controle desempenha na relação de forças entre os Poderes.

Entretanto, seja pela completa omissão congressual em analisar tempestivamente as contas, quanto pela sua utilização, de forma por vezes irresponsável, em momentos delicados de crise, não há como não expressar todas ressalvas quanto às deficiências práticas que têm impossibilitado e inviabilizado o adequado – e necessário – funcionamento desse mecanismo de controle.

### 2.1.2.3. *Criação de Comissões Parlamentares de Inquérito*

A Constituição de 1988 replicou no artigo 58, parágrafo 3º, o instrumento das Comissões Parlamentares de Inquérito, que surgem no ordenamento constitucional brasileiro a partir da Constituição de 1934<sup>310</sup>.

Trata-se de mais um mecanismo de fiscalização e controle do Poder Legislativo, por meio do qual são conferidos à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal,

<sup>309</sup> Após o julgamento de contas no plenário da Câmara dos Deputados, em 06 de agosto de 2015, a Presidente da CMO, Senadora Rose de Freitas, ingressou com o Mandado de Segurança nº 33729/DF, requerendo ao Supremo Tribunal Federal que anulasse as votações, por considerar a Câmara dos Deputados não poderia julgar as contas separadamente, e que a referida deliberação deveria ser feita em sessão conjunta do Congresso Nacional. O relator do MS, Ministro Luís Roberto Barroso, negou a liminar requerida pela Senadora, por considerar que desde a promulgação da Constituição de 1988, todas as contas presidenciais vinham sendo julgadas separadamente, pela Câmara e pelo Senado. Contudo, o Ministro Barroso antecipando-se ao julgamento de mérito, reconheceu que o correto seria a apreciação das contas em sessão conjunta, determinando que, a partir de então, todas as contas presidenciais sejam julgadas conjuntamente, em sessão do Congresso Nacional. O mérito do Mandado de Segurança ainda está pendente de análise pelo Supremo Tribunal Federal, in STF, MS nº 33729/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, d.j.e. 04/12/2016.

<sup>310</sup> Artigo 36 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.

em conjunto ou separadamente, desde que requeridas por um terço dos membros, “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, “para apuração de fatos determinados e por prazo certo”. Uma de suas principais consequências é a possibilidade de encaminhamento de seu relatório final ao Ministério Público, para eventual responsabilização civil e criminal daqueles que venham a ser indiciados pela CPI.

Admitindo-se a realização de diligências e produção de todos os meios de prova legalmente aceitos, as CPIs possuem, no ordenamento constitucional, amplas condições para desempenhar suas funções de investigação, fiscalização e apuração de quaisquer fatos relacionados à administração pública<sup>311</sup>. Nesse sentido, as Comissões Parlamentares de Inquérito “em muito ajudam a tornar efetiva a função de controle político do Poder Legislativo pátrio”<sup>312</sup>.

Na avaliação de José Levi Mello do Amaral Júnior, “a experiência brasileira em comissões parlamentares de inquérito registra saldo positivo”, citando como exemplos os casos emblemáticos das CPIs que investigaram Paulo César Farias<sup>313</sup> e os Anões do Orçamento<sup>314</sup>.

Ao longo desses 30 anos de experiência da Constituição de 1988, o instrumento das CPIs foi largamente utilizado para a investigação parlamentar de escândalos de corrupção deflagrados no período e também para investigar determinados temas e políticas públicas<sup>315</sup> que demandavam especial atenção do Congresso Nacional.

Para medir o desempenho e o padrão de atuação das CPIs, convém que se analise a quantidade de vezes que esse instrumento foi utilizado durante a Nova República e os eventuais resultados que tais investigações produziram no que se refere ao controle do Poder Executivo.

Em síntese, conforme o quadro abaixo, entre 1989 a 2018, foram criadas e conduzidas 148 Comissões Parlamentares de Inquérito pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, separadas ou conjuntamente.

---

<sup>311</sup> Conforme balizas fixadas no âmbito do Habeas Corpus nº 71.039-5/RJ, relatado, no Supremo tribunal Federal, pelo Ministro Paulo Brossard, em 07 de abril de 1994.

<sup>312</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *O Poder legislativo na democracia contemporânea...*, op. cit., p. 12.

<sup>313</sup> Paulo César Farias foi operador financeiro da campanha presidencial de Fernando Collor, em 1989, e, posteriormente, envolveu-se em escândalos que culminaram com o impeachment do Presidente Collor, em 1992.

<sup>314</sup> Os anões do orçamento foi um escândalo deflagrado em 1993, que envolvia diversos parlamentares brasileiros, por supostas fraudes com recursos e emendas do orçamento da União, entre o final da década de 80 e o início da década de 90.

<sup>315</sup> Como a CPI do Sistema Carcerário (2017); a CPI dos crimes Cibernéticos (2015); a CPI do Trabalho Infantil (2013), por exemplo.

Quadro 08 – Número de CPIs por período presidencial<sup>316</sup>.

Governo	CPIs na Câmara dos Deputados	CPIs no Senado Federal	CPMIs (Mistas)	Total
Fernando Collor	11	06	14	31
Itamar Franco	07	00	03	10
FHC 1º mandato	06	03	02	11
FHC 2º mandato	04	04	01	09
Lula 1º mandato	09	05	12	26
Lula 2º mandato	08	09	02	19
Dilma 1º mandato	04	07	04	15
Dilma 2º mandato	12	07	00	19
Michel Temer	02	04	02	08

Da análise do quadro acima, é possível verificar que o número de CPIs, na Câmara, no Senado ou Mistas apresenta significativa variação quando se comparam os diversos períodos presidenciais.

O maior número total de CPIs se concentra no período presidencial de Fernando Collor (31 CPIs e CPMIs); o segundo maior número total de CPIs foi registrado no primeiro mandato de Lula (26 CPIs); e por fim, nota-se que o segundo mandato de Dilma Rousseff ultrapassa na Câmara dos Deputados (12 CPIs), o número de CPIs criadas naquela Casa em quaisquer outros períodos presidenciais.

A partir desses dados, uma das conclusões possíveis é que o instrumento das CPIs, excetuando-se aquelas realizadas para tratar de políticas públicas e temas específicos da agenda parlamentar, vem sendo utilizadas como espécie de controle congressual sobre o Poder Executivo, de forma mais sensível nos momentos de crise política ou de conturbação social.

Em que pese tenha havido revelações de escândalos de corrupção e denúncias em todos os governos da Nova República, recorreu-se ao instrumento das CPIs e seus trabalhos foram conduzidos até as últimas consequências – com indiciamento de autoridades e encaminhamento de informações ao Ministério Público, por exemplo – nos momentos de agravamento de graves crises enfrentadas pelos governos e de perda de sustentação política dentro no Congresso Nacional.

<sup>316</sup> Dados compilados até 01º de dezembro de 2018, pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação – Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. Fontes utilizadas: Portal da Câmara dos Deputados, disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito>; e Portal do Senado Federal, disponível em: [http://legis.senado.leg.br/comissoes/pesquisa\\_comissao;jsessionid=5D405EFCB711CA2C2E8DD6D17D0FBBF60?0&tipo=prm,sub,cpi,tmp,mpv,vet&casa=sf,cn](http://legis.senado.leg.br/comissoes/pesquisa_comissao;jsessionid=5D405EFCB711CA2C2E8DD6D17D0FBBF60?0&tipo=prm,sub,cpi,tmp,mpv,vet&casa=sf,cn).

Nesse contexto, por exemplo, foi instalada e conduzida, no âmbito do Congresso Nacional, a CPMI do PC Farias, em 1992, destinada a “apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias, capazes de configurar ilicitude penal”<sup>317</sup>. Quando da instalação da referida investigação pelo Congresso Nacional, já haviam sido reveladas as denúncias do irmão do Presidente Fernando Collor e o referido governo já enfrentava grave crise de popularidade, fazendo daquela CPI um importante instrumento que contribuiu significativamente para a desestabilização política do governo e futuro impeachment do Presidente da República.

Em 2015, no contexto das investigações da Operação Lava Jato e da deterioração da popularidade do Governo Dilma Rousseff, a Câmara dos Deputados instalou e conduziu a CPI da Petrobras, cujo propósito era “investigar a prática de atos ilícitos e irregulares no âmbito da empresa Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRAS), entre os anos de 2005 e 2015”<sup>318</sup>, e produziu em seu relatório final, diversas recomendações ao Ministério Público, além do indiciamento de cerca de 71 pessoas e 10 empresas<sup>319</sup>.

Assim como em 1992, não se pode ignorar ou subdimensionar o papel político desempenhado pela CPI da Petrobras no contexto das adiantadas tratativas em torno da possibilidade do impeachment da Presidente da República, que seria confirmado pelo Congresso Nacional no ano de 2016.

Por outro lado, a história política recente também registra exemplos em que, apesar de escândalos de corrupção motivarem a instalação de CPIs, foi possível, através da habilidade política do governo e repactuação de forças entre o Presidente e os partidos políticos no Congresso, superar as dificuldades na interlocução entre os Poderes.

Foi esse o contexto enfrentado, por exemplo, durante o primeiro mandato do Presidente Lula em 2005, quando foi instalada, a partir de revelações divulgadas pela imprensa, a CPMI dos Correios e a CPMI da compra de votos (Mensalão), que culminaram com a revelação de um sistema de compra de apoio político-parlamentar pelo governo dentro do Congresso Nacional, que posteriormente ficou conhecido como “Mensalão”. Os trabalhos das CPMIs agravaram, assim como em 1992, a crise política e resultaram em diversos indiciamentos, cassações de parlamentares e renúncias de Ministros.

---

<sup>317</sup> Senado Federal. Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do caso PC Farias, Brasília, 1992, p. 9. Disponível online in: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4804756&ts=1543070302044&disposition=inline>.

<sup>318</sup> Câmara dos Deputados. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Petrobras, Brasília, 2015, p. 13. Disponível online in: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura/cpi-petrobras/documentos/outsos-documentos/relatorio-final-da-cpi-petrobras>.

<sup>319</sup> Câmara dos Deputados. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Petrobras, Brasília, 2015, p. 745.

Muito embora não tenham levado ao impeachment do Presidente da República, para o enfrentamento da crise política no âmbito das CPIMs e superação do impasse diante do escândalo do Mensalão, coube ao Presidente da República reorganizar sua base de apoio parlamentar e ampliar a interlocução com outros partidos políticos que estavam originalmente fora de sua coligação partidária, como forma de assegurar sua sobrevivência política e a continuidade de seu governo<sup>320</sup>.

Pode-se concluir, nesse contexto histórico, que a instalação e condução de CPIs é um sintoma da ruptura do pacto político existente entre os Poderes Executivo e Legislativo em determinados períodos presidenciais. Tal instrumento foi utilizado, ao longo desses trinta anos, prioritariamente nos momentos de crise, quase sempre como um reflexo do desentendimento, do embate e do enfrentamento entre o Presidente da República, o Congresso Nacional e os partidos políticos que o compõem.

A instalação de CPIs tem sido muitas vezes causa e tantas outras vezes consequência das crises políticas que atingem todos os governos, indistintamente, desafiando o Presidente da República e colocando em xeque a sustentabilidade de seu governo. Pensado como instrumento de fiscalização e controle do Poder Legislativo, as CPIs se tornaram um fator determinante para a estabilidade ou instabilidade política e institucional dos governos.

Sérgio Abranches observa que “desde o trauma com a CPI que terminou no impedimento de Collor, o padrão passou a ser o de tentar evitar CPIs cujas investigações cheguem muito próximo do governo”<sup>321</sup>.

Para tanto, como forma de se blindarem de investigações e se precaverem de eventuais riscos à estabilidade dos seus governos, incitadas muitas vezes pelas oposições, os Presidentes em exercício nos últimos trinta anos passaram a vislumbrar a necessidade e a importância da formação de amplas e sólidas bases governistas de sustentação parlamentar, também com o intuito de conter a utilização recorrente desse instrumento no âmbito do Parlamento.

#### 2.1.2.4. *Aprovação das indicações de autoridades pelo Senado Federal*

Outro importante dispositivo de intersecção entre os Poderes Legislativo e Executivo está previsto no artigo 52, incisos III e IV, da Constituição Federal que estabelece a competência do Senado Federal para arguir e aprovar diversas autoridades federais indicadas pelo Presidente da República, quais sejam: os chefes de missão

<sup>320</sup> “A partir do episódio do mensalão, o governo Lula adere à ideologia da governabilidade, com sua pretensa necessidade de formação de uma supermaiorias parlamentar, que também deveria preservá-lo de um eventual processo de impeachment. Deu início a uma aliança com o PMDB que iria aos poucos se aprofundar e se consolidar, até se tornar uma aliança formal de governo.” NOBRE, Marcos, op. cit., p. 108.

<sup>321</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 240.

diplomática de caráter permanente; os magistrados especificados na Constituição Federal – sendo os mais importantes deles, os Ministros do Supremo Tribunal Federal; os ministros do Tribunal de Contas da União; governadores de Territórios; Presidente e diretores do Banco Central; o Procurador-Geral da República; diretores de agências reguladoras; conselheiros do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), membros do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), entre outros titulares cuja aprovação pelo Senado Federal seja determinada por lei.

Em última análise, trata-se de mais uma forma de controle do Poder Executivo pelo Legislativo, cuja origem no ordenamento constitucional brasileiro remonta à primeira Constituição republicana de 1891, que já previa a competência do Senado Federal para aprovar as indicações presidenciais de ocupação dos cargos de Ministro do Supremo Tribunal Federal e Ministros Diplomáticos<sup>322</sup>.

Não foi localizada base de dados suficiente para verificar o encaminhamento dado pelo Senado Federal, para todas as indicações de autoridades federais feitas pelos Presidentes da República entre 1988 e 2018. Entretanto, foi possível verificar que, em 24 de junho de 2003, o Plenário do Senado Federal rejeitou, de forma inédita – pelo menos de acordo com relatos da imprensa da época – a indicação de uma autoridade federal proposta por um Presidente da República.

Naquela ocasião, ainda nos primeiros meses do governo do Presidente Lula, os Senadores rejeitaram, por 40 votos a 23, a indicação do Sr. Luiz Alfredo Salomão para a diretoria da Agência Nacional do Petróleo (ANP)<sup>323</sup>.

Posteriormente, em 12 de abril de 2005, coube à Comissão de Infraestrutura do Senado após arguição, rejeitar, por 12 votos a 11, a indicação do Sr. José Fantine para a diretoria-geral da mesma ANP<sup>324</sup>. Com a decisão da Comissão de Infraestrutura, a indicação de José Fantine sequer foi encaminhada para apreciação pelo Plenário do Senado.

Em 16 de dezembro de 2009, o Plenário do Senado também rejeitou a indicação do Sr. Paulo Rodrigues Vieira para a Agência Nacional das Águas (ANA)<sup>325</sup> – trata-se da única rejeição de autoridade registrada no segundo mandato do Presidente Lula. Já

---

<sup>322</sup> Artigo 48, 12º da Constituição de 1891.

<sup>323</sup> Agência Senado. “Senado rejeita indicação para Agência Nacional do Petróleo”, disponível on-line em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2003/06/24/senado-rejeita-indicacao-para-agencia-nacional-do-petroleo>.

<sup>324</sup> Agência Senado. “CI rejeita indicado para ANP”, disponível on-line em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2005/04/12/ci-rejeita-indicado-para-anp>.

<sup>325</sup> Agência Senado. “Senado rejeita indicação de Paulo Rodrigues Vieira para a ANA”, disponível on-line em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2009/12/16/senado-rejeita-indicacao-de-paulo-rodrigues-vieira-para-a-ana>.

no primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff, a única rejeição de autoridade federal ocorreu em 07 de março de 2012, quando o Senado Federal, por 36 votos a 31, rejeitou a recondução de Bernardo Figueiredo à direção-geral da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)<sup>326</sup>.

No segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff, quando o governo já enfrentava grave crise política, marcada pelos conflitos em série com os partidos no Congresso Nacional, o Senado Federal rejeitou, também de forma inédita, a indicação de um Embaixador para a chefia de uma missão diplomática no exterior. Tratava-se da indicação do diplomata Guilherme de Aguiar Patriota para a representação brasileira na Organização dos Estados Americanos (OEA), rejeitada por 38 votos a 37<sup>327</sup>.

Na época do ocorrido, a própria imprensa registrou o fato como mais um dos sintomas de perda de governabilidade de Dilma Rousseff e de risco de paralisia de comando do Governo em relação à sua agenda congressual<sup>328</sup>.

Não é possível traçar paralelo com os primeiros dez anos após a promulgação da Constituição de 1988, pois não foram localizados dados empíricos suficientes para avaliar criticamente o desempenho do presidencialismo e da relação entre Legislativo e Executivo no que se refere à indicação e aprovação de autoridades federais pelo Senado.

Entretanto, a partir dos dados obtidos a respeito dos últimos vinte anos, é possível concluir que a aprovação ou rejeição das autoridades federais indicadas pelos Presidentes da República tem servido, de certa forma, como termômetro para medir a fluidez da relação entre os Poderes Legislativo e Executivo. Isso porque, apesar de raros, os casos de rejeição pelo Senado, das autoridades indicadas pelo Presidente da República, ocorreram pontualmente como um dos efeitos colaterais e potenciais de crise política entre os diferentes governos e o Congresso Nacional.

Além disso, é possível identificar no período analisado, que um dos efeitos diretos desse modelo de indicações para aprovação pelo Senado é a antecipação de etapas através da qual os Presidentes da República consultam previamente, ainda que de maneira informal, as lideranças políticas e os partidos que compõem sua base de sus-

<sup>326</sup> Agência Senado. “Senado rejeita indicação de Bernardo Figueiredo à ANTT”, disponível on-line em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2012/03/07/senado-rejeita-indicacao-de-bernardo-figueiredo-a-antt>.

<sup>327</sup> Agência Senado. “Senado rejeita indicação de Guilherme Patriota para a OEA”, disponível on-line em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/05/19/senado-rejeita-indicacao-de-guilherme-patriota-para-a-oea>.

<sup>328</sup> O Globo, “Em derrota para Dilma, Senado rejeita nome de Guilherme Patriota para OEA”, disponível on-line em: <https://oglobo.globo.com/brasil/em-derrota-para-dilma-senado-rejeita-nome-de-guilherme-patriota-para-oea-16205408>; Folha de São Paulo, “Em derrota de Dilma, Senado rejeita Embaixador indicado para OEA”, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/05/1631140-em-derrota-de-dilma-senado-rejeita-embaixador-indicado-para-oea.shtml>.

tentação no Senado, quanto aos nomes a serem indicados para ocupação dos cargos, como forma de antecipar eventuais divergências e diminuir os riscos de rejeição de tais indicações.

É preciso esclarecer que a consulta aos partidos e às lideranças do Senado não pode ser vista como uma prática negativa ou ilegal por parte do Presidente da República. É natural que esse processo de consultas prévias ocorra e justifica-se por ser este o modelo de interação entre os Poderes moldado desde a Constituição de 1891.

Entretanto, em que pese o necessário e salutar diálogo e interação entre os Poderes, também se verificou, nos últimos 30 anos, a deturpação deste modelo a partir da substituição das indicações presidenciais com a concordância das lideranças Senado, por um modelo fisiológico e muitas vezes sujeito aos desvios de finalidade e à corrupção, através do qual as indicações de autoridades federais para aprovação no Senado foram utilizadas como moeda de troca, entre governo e partidos políticos dentro do Congresso Nacional, gerando o loteamento político-partidário, por exemplo, de agências reguladoras, empresas estatais e outros órgãos cuja direção está sujeita à aprovação pelo Senado.

#### *2.1.2.5. Processamento e responsabilização do Presidente da República*

A possibilidade de oferecer denúncia e processar o Presidente da República, por crimes comuns ou crimes de responsabilidade, não é novidade no ordenamento constitucional brasileiro. Desde a Constituição de 1891 já se estabeleciam as primeiras disposições a respeito da responsabilização e do rito para processamento e eventual afastamento do Presidente.

Conforme descrito anteriormente, a Constituição Federal de 1988 replicou nos artigos 85 e 86, os dispositivos a respeito da responsabilidade presidencial, abrindo a possibilidade para que todo e qualquer cidadão fosse parte legítima para denunciar o Presidente perante a Câmara dos Deputados, por crimes de responsabilidade. Além disso, manteve-se a possibilidade de que o Presidente também pudesse ser denunciado por crimes comuns cometidos no exercício do mandato.

Considerando a gravidade das consequências jurídicas e políticas decorrentes do processamento do Presidente da República – quais sejam: o afastamento temporário por 180 dias, a possibilidade de cassação do mandato e sua inelegibilidade por oito anos – presume-se que a responsabilização do Presidente seja remédio constitucional de caráter excepcional.

Entretanto, quando se analisa a conjuntura política e institucional dos últimos 30 anos, verifica-se que, após a promulgação da Constituição de 1988, todos os Presidentes da República foram alvo de denúncias perante a Câmara dos Deputados, por crimes comuns e crimes de responsabilidade supostamente ocorridos no exercício de seus mandatos, conforme detalhado no quadro abaixo:

Quadro 09 – Número de denúncias/pedidos de impeachment por período presidencial<sup>329</sup>.

Período presidencial	Número de denúncias
Collor	15
Itamar	04
FHC	24
Lula	37
Dilma	68
Temer	28
TOTAL	176

A partir dos dados acima, é possível constatar que do expressivo volume de denúncias – 176 no total – apresentadas contra todos os Presidentes do período compreendido entre 1990 e 2018, apenas duas foram recebidas pelo Presidente da Câmara e tramitaram no Congresso Nacional, nos anos de 1992 e 2015.

Além do volume significativo de denúncias por crimes de responsabilidade apresentadas no período, também foram oferecidas, pela Procuradoria-Geral da República, três – e inéditas – denúncias por crimes comuns contra um Presidente da República no exercício da função, nos anos de 2017 e 2018.

Não se pretende aqui analisar o rito de tramitação ou a legalidade dos processos de responsabilização dos presidentes, que tramitaram após a promulgação da Constituição de 1988. Também não se pretende discorrer sobre a natureza jurídica do processo de impeachment ou as peculiaridades e diferenças entre os processos envolvendo os Presidentes Fernando Collor, Dilma Rousseff e Michel Temer.

Cumpre-nos, entretanto, ao analisar o saldo jurídico e político do presidencialismo nos últimos 30 anos, fazer algumas considerações sobre o papel do Congresso Nacional e as distorções no mecanismo de responsabilização do chefe do Poder Executivo, verificadas nas últimas décadas.

Em primeiro lugar, cumpre destacar o papel determinante desempenhado pelo Presidente da Câmara dos Deputados na definição do destino dos pedidos de impeachment contra os Presidentes da República. Isso porque, nos termos da Lei nº 1079/1950, cabe ao Presidente da Câmara despachar quanto à autorização para recebimento ou não da denúncia – sendo este o passo inicial para que eventual pedido de impeachment comece a tramitar no Congresso Nacional.

<sup>329</sup> Dados compilados até 01º de dezembro de 2018, pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação – Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados.

Em razão do desgaste político e do potencial lesivo de eventual recebimento de denúncia contra o Presidente da República, para posterior deliberação pelo Plenário da Câmara dos Deputados, não há dúvidas quanto à importância institucional que a legislação atribuiu ao Presidente da Câmara, tornando-o peça fundamental para a própria estabilidade do sistema de freios e contrapesos entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Não é por acaso, portanto, que ao longo dos últimos 30 anos, com exceções pontuais, os Presidentes da República se esforçaram com o intuito de manter boa relação com os Presidentes da Câmara e do Senado, chegando a utilizar a máquina governamental e partidária de que dispunham para influenciar, diretamente, na própria eleição das Mesas Diretoras das duas Casas legislativas.

O contrário também é verdadeiro. Nas únicas duas oportunidades em que as denúncias contra os Presidentes foram recebidas na Câmara dos Deputados, já não havia boa interlocução e afinidade político-partidária entre os Chefes do Poder Legislativo e o mandatário do Poder Executivo, fator este determinante para o agravamento da crise política e posterior aceitação das denúncias.

Conforme demonstrado, o desenho institucional do qual resultou a Constituição de 1988 deu grande discricionariedade ao Poder Legislativo no recebimento ou não das denúncias contra o Presidente da República. Uma das consequências lógicas disso é a dependência do Executivo em relação ao Legislativo, que se traduz na necessidade, verificada ao longo dos períodos presidenciais, dos Presidentes da República formarem blocos de apoio parlamentar majoritários, justamente como forma de se blindarem de eventuais crises políticas e evitarem o recebimento e processamento dos pedidos de impeachment.

Para Marcos Nobre, essa necessidade – quase imperiosa – de formação de amplas bases parlamentares como forma de blindar os presidentes de crises políticas e até mesmo de eventual deposição, surge na vida política nacional como um dos reflexos no impeachment do Presidente Fernando Collor, em 1992:

“A resposta do sistema político ao processo de impeachment (...) fincou-se como verdade indiscutível que Collor tinha caído porque não dispunha de apoio político suficiente no Congresso, porque lhe teria faltado ‘governabilidade’. Surgiu nesse momento a exigência, a partir de então inquestionável, de que as esmagadoras maiorias suprapartidárias, segundo o modelo do Centrão da Constituinte, seriam indispensáveis não apenas para bloquear movimentos como o do impeachment, mas para que fosse possível governar.”<sup>330</sup>

Traçados todos os aspectos práticos e a conjuntura política e institucional dos últimos 30 anos, é possível concluir que o aumento dos poderes presidenciais resultou, por consequência – ainda que paradoxal – no aumento de sua dependência em relação ao Poder Legislativo.

---

<sup>330</sup> NOBRE, Marcos. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*, 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 12.

Ao longo do período ora analisado, os Presidentes da República precisaram recorrer à formação de amplas bases de apoio político-parlamentar como forma, não apenas de evitar os processos de impeachment, a convocação de Ministros, a rejeição de suas contas anuais e a realização de CPIs, mas também para poder exercer a plenitude de suas funções por meio da edição de MPs, proposição de leis e condução da agenda legislativa e governamental.

O diagnóstico de causas e consequências desse fenômeno de interdependência entre o Presidente da República e o Congresso Nacional, que caracteriza e particulariza o sistema presidencialista brasileiro após a promulgação da Constituição de 1988, merece, por questões metodológicas, ser analisado separadamente, tendo como premissas para reflexão e análise, os dados estatísticos já devidamente expostos, quanto ao desempenho dos Poderes Executivo e Legislativo ao longo desses 30 anos.

## **2.2. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: O PACTO POLÍTICO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO**

### **2.2.1. Origem do termo, definições e características**

A expressão “presidencialismo de coalizão” foi utilizada pela primeira vez em 1988, portanto, no limiar da promulgação da nova Constituição, e serviu como título de um artigo acadêmico do cientista político Sérgio Abranches, a quem se atribui a criação do termo<sup>331</sup>.

Em síntese, no artigo cujo título se tornou referência para a definição do sistema de governo brasileiro, Sérgio Abranches analisa o arranjo constitucional pátrio com ênfase na relação institucional entre as forças políticas que compõem os Poderes Executivo e Legislativo.

O autor reconhece como uma de suas premissas o fato de que, historicamente, o conflito entre Executivo e Legislativo é a peça chave para compreender a instabilidade democrática que caracteriza todas as fases do período republicano no Brasil, entre 1891 e 1988.

Nesse sentido, ele define como causas para o estado permanente de conflito entre esses dois Poderes, a “fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso” e a “agenda inflacionada de problemas e demandas impostas ao Executivo”<sup>332</sup>.

Essas duas causas para a instabilidade institucional do Estado brasileiro seriam o resultado da combinação de cinco elementos, que historicamente forjaram e ainda compõem o arranjo institucional brasileiro: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional<sup>333</sup>.

<sup>331</sup> O artigo de Sérgio Abranches foi elaborado em 1987, sob o título: “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, e publicado na Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 1, Rio de Janeiro, 1988.

<sup>332</sup> ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 1, Rio de Janeiro, 1988, p. 8.

<sup>333</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, p. 10.

Na avaliação de Abranches, a combinação de tais elementos não seria fruto do acaso, mas “expressa necessidades e contradições, de natureza social, econômica, política e cultural, que identificam histórica e estruturalmente o processo de nossa formação social”<sup>334,335</sup>.

Ao analisar as especificidades do modelo brasileiro, Abranches previa – já em 1988 – que seria “improvável a emergência de governos sustentados por um só partido majoritário”<sup>336</sup>, haja vista a heterogeneidade da população, as desigualdades regionais, as assimetrias do pacto federativo e o sistema proporcional para as eleições legislativas<sup>337</sup>, que tende à fragmentação partidária na composição do Parlamento<sup>338</sup>.

Nesse sentido, por haver essa combinação singular entre o sistema multipartidário, o voto proporcional e um “presidencialismo imperial”, Abranches constatou a necessidade, quase iminente, de composição do Poder Executivo com base em grandes coalizões de sustentação político-parlamentar<sup>339</sup>. A esse arranjo institucional Sérgio Abranches denominou de “presidencialismo de coalizão”.

O termo presidencialismo de coalizão, suas implicações práticas, causas e consequências foram revisitas por diversos teóricos da ciência política e do direito. Virgílio Afonso da Silva considera o presidencialismo de coalizão uma espécie de modelo híbrido, forjado no Brasil com contornos e características próprias:

“De cierta forma, se pude afirmar que el presidencialismo de coalición es una especie de aproximación entre el presidencialismo y el parlamentarismo, (...) De esta manera, la “parlamentarización” que eventualmente existe en Brasil atañe sobre todo a la forma de gobernar, a la forma de formar coaliciones (...)”<sup>340</sup>.

Curiosamente, ao revisitar seu artigo trinta anos após a publicação, por meio da obra *Presidencialismo de Coalizão: ratzes e evolução do modelo político brasileiro*, Sérgio Abranches também parece concordar com a avaliação de que o presidencialismo de coalizão seria uma espécie de sistema de governo híbrido, com a fusão de características presidencialistas e parlamentaristas. Nesse sentido, a gênese de tal modelo híbrido estaria na conjuntura da própria Assembleia Nacional:

---

<sup>334</sup> Idem.

<sup>335</sup> Todos os referidos elementos “estão presentes tanto na versão de 1946 quanto na de 1988” da Constituição e foram, todos eles, “definidos originalmente na Constituição de 1934”, in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 87; e NICOLAU, Jairo. Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, pp. 119-137.

<sup>336</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, p. 21.

<sup>337</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 14.

<sup>338</sup> Muito embora, no final da década de 1980, quando seu artigo foi escrito, Sérgio Abranches previsse que a proliferação de partidos na Nova República seria semelhante aos índices de fragmentação político-partidária de outras democracias modernas, in BRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, p. 10.

<sup>339</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, p. 21.

<sup>340</sup> SILVA, Virgílio Afonso da, op. cit., p. 301.

“Não é surpresa que no impasse entre parlamentaristas e presidencialistas a solução de compromisso convergisse para o presidencialismo de coalizão. Não como escolha preferencial, mais por rejeição recíproca às alternativas. Nas circunstâncias brasileiras, a escolha pelo presidencialismo multipartidário se materializa no presidencialismo de coalizão”<sup>341</sup>.

Como demonstrado anteriormente, de fato houve uma inflexão ao longo dos trabalhos da Constituinte: na etapa das Comissões forjou-se um sistema de governo parlamentarista ou semipresidencialista<sup>342</sup>, que depois, subitamente, foi alterado por meio de emenda de Plenário, substituindo a redação do Capítulo do Poder Executivo a partir da inserção do sistema de governo presidencialista.

A mudança do sistema de governo da forma como se deu na Constituinte, sem repactuação da correlação entre os Poderes Legislativo e Executivo, sem redistribuição de competências federativas, sem reorganização dos sistemas partidário e eleitoral, que haviam sido pensados sob a égide de um sistema parlamentarista, forjaram, portanto, esse presidencialismo de coalizão que caracteriza a Nova República.

A partir desta premissa histórica, é preciso enfrentar o desafio de definir o presidencialismo de coalizão, no qual se sustenta a correlação de forças entre o Executivo e o Legislativo pós-1988.

Como já expor, uma das inovações da Constituição de 1988<sup>343</sup> foi a ampliação das competências da União – desequilibrando o nosso sistema federativo – e a centralização do processo decisório no Presidente da República – hipertrofiando o Poder Executivo. Nesse sentido, do arranjo institucional da Constituição resultou um presidente muito poderoso e, por isso mesmo, altamente demandado no nosso sistema político de tomada de decisões.

Por outro lado, a mesma Constituição de 1988 devolveu ao Congresso Nacional diversos instrumentos de freios e contrapesos que haviam sido subtraídos ou denegados no período ditatorial, possibilitando ao Congresso voltar a exercer seu poder de veto à atuação e às proposições do Executivo:

“Embora no Brasil o presidente da República seja mais forte do que é nos Estados Unidos, nosso Congresso também tem muitos poderes. O modelo de presidencialismo adotado pela Constituição de 1988, da maneira como operacionalizou a separação e interdependência entre os Poderes, prevê a cooperação, mas também estimula o conflito entre eles. A Constituição fortaleceu o Legislativo, ampliando

<sup>341</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 76.

<sup>342</sup> Nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, a denominação não é exata quanto ao modelo que estava sendo estruturado para a Constituição de 1988. Por vezes fala-se em parlamentarismo, em outras fala-se em semipresidencialismo.

<sup>343</sup> Em relação às Constituições brasileiras de outros períodos democráticos.

•• *O presidencialismo de coalizão no Brasil*

sua capacidade de fiscalizar e controlar o Executivo, no entanto, ao mesmo tempo, (...), é clara a ampliação de poderes presidenciais (...).”<sup>344</sup>

É justamente essa peculiaridade – quase que paradoxal – do arranjo institucional brasileiro, ao estabelecer um Presidente da República forte e altamente demandado, com um Parlamento provido de múltiplos instrumentos de controle, mas fragmentado e bastante heterogêneo, que fundamenta o presidencialismo de coalizão.

Para Virgílio Afonso da Silva, a concentração de poderes no Presidente da República seria meramente formal, pois do ponto de vista prático, não foram garantidas as condições de governar isoladamente, dada a sua dependência em relação aos demais Poderes, em especial, o Poder Legislativo<sup>345</sup>.

Ou seja, ao mesmo tempo em que é poderoso e relevante no quadro político e institucional brasileiro, o Presidente é absolutamente dependente do Parlamento, que por sua vez embora não possa tomar as decisões em nome do governo, possui amplos mecanismos de controle, que possibilitariam, caso exercidos com plenitude, frear as decisões governamentais e controlar a velocidade com que a pauta presidencial é implementada – podendo, inclusive, obstruí-la.

Para que consiga governar e efetivamente impor seu poder de agenda, o Presidente da República precisaria, necessariamente, de apoio da maioria dentro do Congresso Nacional.

Entretanto, verificou-se ao longo dos anos uma série de dificuldades práticas para que se consiga a obtenção da maioria dentro do Parlamento. Isso porque a previsão de Abranches em 1988 estava correta: dadas as características das eleições parlamentares e do sistema partidário no Brasil, é extremamente difícil que o partido do Presidente, isoladamente, consiga obter a maioria das cadeiras do Congresso. Prova disso é que nenhum Presidente, desde 1989 conseguiu tal façanha<sup>346</sup>.

Sem obter a maioria por meio de seu próprio partido, não resta alternativa ao Presidente que não seja a formação de coalizões<sup>347</sup>, conforme leciona Virgílio Afonso da Silva:

“para que pueda gobernar, el presidente tiene que formar una coalición que lo apoye em el Legislativo. Esto puede ocurrir en cada una de las votaciones más importantes o puede ocurrir de forma um poco más duradera”<sup>348</sup>.

<sup>344</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 366.

<sup>345</sup> SILVA, Virgílio Afonso da, op. cit., p. 296.

<sup>346</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 76.

<sup>347</sup> Nas palavras de Abranches, “a coalizão é uma espécie de acordo prévio, pelo qual os partidos se dispõem a apoiar os projetos do Executivo, sob determinadas condições, a serem negociadas no momento da discussão e votação de cada um. Nunca é uma delegação de poderes. Nem é voto de confiança num programa de governo que levaria à aprovação das medidas nela previstas”, in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 77.

<sup>348</sup> SILVA, Virgílio Afonso da, op. cit., p. 300.

Nesse contexto, o termo presidencialismo de coalizão designa a realidade de um país presidencialista em que o Presidente, embora eleito pelo voto majoritário do eleitorado, em razão da fragmentação da representação político-partidária do Parlamento, vê-se obrigado a adotar uma prática que costuma ser mais associada ao parlamentarismo, qual seja, a formação e manutenção de uma coalizão multipartidária que dê sustentação ao governo no Congresso e que seja preferencialmente majoritária, uma vez que o partido do Presidente, isoladamente, não deteria o número de cadeiras suficientes para oferecer o necessário apoio parlamentar.

O presidencialismo de coalizão não seria algo inovador na história política brasileira. Isso porque é composto pelos mesmos elementos institucionais (federalismo, presidencialismo e sistema de voto proporcional) que basearam as Constituições de 1934 e 1946. Além disso, na gênese desse arranjo institucional encontram-se resquícios da cultura política e do modelo presidencialista desenvolvido na República Velha, de 1891 a 1930<sup>349</sup>, e daquele desenvolvido entre 1946 e 1964<sup>350,351</sup>.

As inovações trazidas no modelo presidencialista de 1988 estariam precisamente, na manutenção de dois legados do regime ditatorial de 1964, quais sejam: a concentração excessiva de competências e recursos na União, desequilibrando o pacto federativo em favor desta; e o aumento de poderes e atribuições do Presidente da República.

Não seria inédita, portanto, no sistema presidencialista pós-1988, a necessidade de formação de amplas bases de sustentação parlamentar como forma de viabilizar a agenda legislativa do governo e blindá-lo de crises políticas, isso porque tais práticas já teriam ocorrido, com maior ou menor grau de eficiência, nos períodos presidencialistas anteriores.

Ainda sobre a necessidade de obter apoio da ampla maioria dentro do Congresso Nacional por meio de coalizões, para Paulo Ricardo Schier, trata-se de uma imposição institucional do nosso modelo político:

“O modelo não se desenvolveu de modo acidental. E não existe margem de escolha. Não há possibilidade de um governo, no Brasil, ser eleito e negar-se a fazer coalizões. Não há a possibilidade de um governo genuinamente de esquerda ou genuinamente de direita no país. A lógica das coalizões é uma imposição institucional. E o comportamento social e dos governos sofre influência inevitável – ainda que em diferentes graus – do arranjo institucional”<sup>352</sup>.

<sup>349</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, p. 21.

<sup>350</sup> Também para Fabiano Santos, o modelo do presidencialismo de coalizão já seria característica do arranjo institucional brasileiro desde 1946, com exceção do período autoritário, in SANTOS, Fabiano, O poder legislativo..., op. cit., p. 17.

<sup>351</sup> Nesse sentido, a política de governadores da República Velha tinha como uma das premissas, a cooperação entre o Presidente e os governadores, estabelecendo-se a distribuição de cargos com base nos critérios regionais, e já na República de 1946-64, tais mecanismos de loteamento político teriam se aprimorado, para atender os critérios regionais e partidários, na composição do Ministério e consolidação das coalizões governistas, in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, p. 25.

<sup>352</sup> SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: contexto, formação e elementos na democracia brasileira. Curitiba: Juruá, 2017, p. 19.

Sob esse ponto de vista, a formação das coalizões seria uma forma de evitar que por meio do Poder Executivo extremamente forte, o presidente e seu partido, de forma isolada, pudessem impor sua plataforma ideológica sem levar em consideração a heterogeneidade étnica, as desigualdades socioeconômicas, além do pluralismo ideológico e cultural que caracterizam a sociedade brasileira.

Contudo, para Sérgio Abranches, não se trata de uma imposição estratégica, mas da gênese do “dilema institucional”<sup>353</sup> brasileiro em que, mesmo eleito diretamente, o Presidente da República, em uma nação presidencialista, torna-se refém do Congresso Nacional. Este, por outro lado, embora forte o bastante para pressionar o Presidente da República, não possui musculatura suficiente para ditar o ritmo da política e enfrentar com razoável autonomia e celeridade as grandes questões nacionais justamente em razão de sua significativa fragmentação partidária.

A tese da imposição institucional, de que a necessidade de coalizões seria uma forma de blindar o Estado brasileiro de arroubos partidários e ideológicos à direita ou à esquerda, faz todo o sentido, em especial quando se analisa a conjuntura política que forjou a Constituição de 1988, no âmbito daquela Assembleia Nacional Constituinte. Entretanto, a obrigatoriedade das coalizões como forma de evitar os extremos se enquadra melhor, como se pretendia originalmente, com a implantação de um sistema de governo parlamentarista ou semipresidencialista.

Isso porque, no regime de governo presidencialista, nos moldes estabelecidos na Nova República, a suposta imposição institucional das coalizões transformou-se em um dilema de difícil equalização, que contamina a dinâmica da relação entre os Poderes e cujos reflexos – positivos e negativos – podem ser verificados na análise empírica do desempenho do Executivo, do Legislativo, dos partidos e do próprio arranjo institucional brasileiro nesses 30 anos.

O objetivo primaz dos governos da Nova República passa a ser a formação de alianças que possibilitem a obtenção da maioria parlamentar como forma de assegurar a governabilidade, ou seja, a capacidade de impor a sua agenda legislativa e de se blindar contra os mecanismos de controle de que dispõe o Congresso.

A sistemática da pactuação entre Legislativo e Executivo em que se baseia o presidencialismo de coalizão, ganha contornos ainda mais problemáticos quando se constata que ao Presidente da República não bastaria a formação de uma coalizão governamental que lhe garantisse apoio de 50% mais uma das cadeiras, em ambas as casas do Congresso Nacional.

Isso porque, com a Constituição de 1988, praticamente todos os grandes temas e políticas públicas relevantes foram inseridos no texto constitucional<sup>354</sup>, impondo mui-

---

<sup>353</sup> ABRANCHES, Sérgio, *op. cit.*, 1988, p. 32.

<sup>354</sup> Nesse sentido, a Constituição brasileira, reproduzindo o caráter dirigente de outras constituições, é bastante detalhada e diversa quanto às normas programáticas que tratam de diversos temas, tais como as serviço e administração pública, sistema tributário, regulação de ordem econômico-financeira, traba-

tas vezes, aos governos do período, a necessidade de promover reformas de ordem econômica e social<sup>355</sup> que demandam a alteração da Constituição por meio de emendas<sup>356</sup>, conforme destacado por Roger Stiefelmann Leal:

“A implantação da plataforma política vencedora nas urnas passou, em diversas oportunidades, a depender não apenas da legislação ordinária – como seria normal –, mas também da remoção de minudentes óbices de inspiração dirigente elevados à estatura da Constituição.”<sup>357</sup>

Nesse sentido, a depender da agenda de governo e da necessidade de reformas, diversos Presidentes do período entre 1988 e 2018 precisaram recorrer às emendas constitucionais, que demandam um longo processo de tramitação e que tem como condicionante para sua aprovação, a anuência de três quintos dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Por essa razão, uma coalizão governista que garantisse apenas a maioria simples no Congresso Nacional seria insuficiente, em muitos casos, para implementação da agenda de governo. Para tanto, tornou-se estratégico e necessário aos governos, a ampliação de suas coalizões como forma de assegurar apoio parlamentar mais expressivo e preferencialmente superior a três quintos em cada uma das Casas legislativas<sup>358</sup>.

A obtenção dessas maiorias parlamentares absolutas ou “supermaiorias”, tornou-se, como visto, estratégica para a imposição, pelo presidente, de sua agenda legislativa e essencial para blindar seu governo contra a utilização “excessiva” dos mecanismos de controle de que dispõe o Congresso – trata-se, em outras palavras, de um antídoto para evitar as crises políticas como a que logo se abateu sobre a primeira experiência presidencialista da Nova República – o governo Collor:

“após o terremoto Collor, a exigência de um Centrão, de uma amplíssima aliança político-parlamentar para a sustentação de qualquer governo se estabeleceu como

---

lho e previdência, além das demais políticas públicas, in FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Aspectos do direito constitucional contemporâneo, op. cit., p. 146.

<sup>355</sup> “Eventuais mudanças no perfil das políticas sociais do país acabam por exigir a realização de reformas constitucionais. Sua finalidade consiste basicamente em (a) abrandar a programação constitucional, admitindo novos modelos e esquemas de atuação no domínio econômico e social, ou (b) redirecionar a atuação do Estado, mediante novo conjunto normativo de caráter dirigente”, in LEAL, Roger Stiefelmann. Pluralismo, políticas públicas e a Constituição de 1988: considerações sobre a práxis constitucional brasileira 20 anos depois, in MORAES, Alexandre de. (coord.), Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 2009, p. 93.

<sup>356</sup> “A necessidade de frequente alteração de suas normas era previsível, dado o estilo da Carta. É ela (...) detalhista, desce a pormenores próprios à legislação ordinária. Por isso, qualquer inflexão da política governamental que não coincida com a preferida pelo Constituinte em 1988, exige alteração constitucional”, in FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Aspectos do direito constitucional contemporâneo, op. cit., p. 146.

<sup>357</sup> LEAL, Roger Stiefelmann, op. cit., p. 86.

<sup>358</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 363.

## •• *O presidencialismo de coalizão no Brasil*

natural para quase todo o conjunto do sistema (...). essa estratégia se transfigurou progressivamente na ideologia de que, para não cair, para não sofrer um processo de impeachment, qualquer governante precisaria contar com supermaiorias parlamentares de apoio. Não apenas uma maioria, mas uma supermaiorias, um bloco parlamentar de tal dimensão que não pudesse ser sequer desafiado por forças oposicionistas.”<sup>359</sup>

Com interesse e necessidade de formar e ampliar suas bases de apoio no Congresso verificou-se a construção de coalizões frequentemente contraditórias em relação ao programa do partido no poder, difusas do ponto de vista ideológico e problemáticas no dia-a-dia, em razão do potencial de conflitos trazido por uma aliança formada por forças políticas muito distintas entre si, sem a necessária afinidade ideológica e programática, e que com frequência travam violenta competição interna.

É justamente essa dificuldade – e desafio – de conjugar a agenda do Poder Executivo – do Presidente da República – e os múltiplos interesses das forças que compõem sua coalizão no Poder Legislativo, a principal característica da dinâmica do presidencialismo de coalizão brasileiro pós-1988.

Sérgio Abranches resume precisamente a correlação de forças e de interesses do Legislativo e do Executivo que resultou da Constituição de 1988, e que fundamenta o presidencialismo de coalizão brasileiro:

“O modelo se baseia numa aguda interdependência entre os poderes Executivo e Legislativo, porém com um viés de concentração de autoridade no primeiro. A capacidade de governança do presidente depende do apoio parlamentar para poder transformar em leis as suas principais escolhas de políticas públicas. Os congressistas dependem das decisões de gasto do Executivo, para atender às demandas de seu eleitorado.”<sup>360</sup>

Para assegurar a sua governabilidade – conferindo-lhe as condições de impor sua agenda legislativa e se blindar dos mecanismos de controle congressuais – o Presidente precisa compatibilizar sua agenda governamental com os múltiplos interesses dos partidos políticos e dos parlamentares que o apoiam no Congresso. Essa compatibilização, por óbvio, gera custos de toda ordem – políticos, orçamentários, financeiros e até mesmo institucionais – cuja análise, dada a importância para o funcionamento do presidencialismo de coalizão, merece ser feita separadamente.

### 2.2.2. Custos do presidencialismo de coalizão

Como todo pacto, o presidencialismo de coalizão demanda comprometimento de ambas as partes. E não surpreende na análise dos últimos 30 anos, que a pactuação

---

<sup>359</sup> NOBRE, Marcos, op. cit., p. 55.

<sup>360</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 79.

política entre o Executivo e o Legislativo, que sustenta esse arranjo institucional, também demanda custos de ambas as partes.

A formação de uma coalizão de apoio político-parlamentar interessa ao Presidente da República como forma de lhe assegurar maior poder de controle sobre a agenda congressual, impondo as diretrizes e direcionando a elaboração de leis que viabilizem a implementação de seu plano de governo.

Nesse mesmo sentido, a formação da coalizão interessa ao Presidente como forma de evitar que setores contrários, como grupos de interesse específicos e a oposição parlamentar dificultem as ações do governo e freiem a tramitação de seus projetos prioritários, por meio dos instrumentos de obstrução de que dispõem os parlamentares, tais como requerimentos de retirada de pauta, pedidos de vista e requerimentos de votação nominal.

Além disso, verificou-se, ao longo desses 30 anos, a essencialidade da coesão das coalizões de governo no Parlamento como forma de evitar o uso indiscriminado dos mecanismos de controle congressuais, provocados pelas oposições. Para tanto, a coalizão parlamentar tem servido – também – para evitar a instalação de CPIs, evitar convocações de Ministros, blindar o governo e garantir – em alguns casos – a própria sobrevivência política dos Presidentes e de seus colaboradores.

Contudo, a obtenção do apoio político-parlamentar não tem sido feita, ao longo dos últimos 30 anos, de forma gratuita e generosa por parte dos partidos políticos e dos parlamentares. Também não se espera que o façam, afinal, mesmo em regimes parlamentaristas a formação de coalizões demandam de parte a parte, compromissos políticos, por meio dos quais partidos e parlamentares que integrem a coalizão governamental tenham acesso e participação na administração, compartilhando com o Presidente o ônus e o bônus de que dispõe o governo<sup>361</sup>.

Essas contrapartidas, que são oferecidas aos partidos e aos parlamentares, denominaremos de custos do presidencialismo de coalizão<sup>362</sup>, imaginando-se, ainda que hipoteticamente, que seja possível precificar o apoio político-parlamentar. Quais seriam, portanto, as contrapartidas – os custos – oferecidas para formação da coalizão e manutenção desse pacto político reinaugurado a partir da Constituição de 1988?

Em síntese, os Presidentes da República entre 1988 e 2018 utilizaram-se de dois instrumentos principais de que dispõem para azeitar as relações com o Legislativo, atrair os partidos e formar suas bases de apoio político-parlamentar, quais sejam: as nomeações em Ministérios e órgãos públicos e a liberação de emendas parlamentares.

<sup>361</sup> É preciso ter clara a concepção de que em regimes parlamentaristas, o governo é resultado direto e imediato da composição e pactuação de forças partidárias no Parlamento, in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 355.

<sup>362</sup> Sérgio Abranches define tais custos como sendo “custos compensatórios colaterais”, in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 183.

Passa-se, portanto, à análise desses dois instrumentos principais por meio dos quais os presidentes, durante a maior parte do período compreendido entre 1988 e 2018, formaram e mantiveram suas bases de apoio político-parlamentar.

### 2.2.2.1. *Nomeações em Ministérios e cargos comissionados*

Com total discricionariedade, a Constituição Federal confere ao Presidente da República a prerrogativa para criar e extinguir cargos mediante autorização legislativa, sendo, os cargos comissionados nos Ministérios e órgãos públicos federais, de sua livre nomeação e exoneração a qualquer tempo.

Tal disposição é correta e adequada na medida em que o Presidente é o titular do Poder Executivo e, portanto, autoridade máxima da administração pública federal, cabendo-lhe organizar os Ministérios da forma que julgar conveniente e escolher aqueles que vão integrar seu governo – ressalvados os servidores efetivos – nomeando-os como Ministros de Estado e para os demais cargos comissionados de que dispõem os respectivos Ministérios e órgãos.

Tal liberalidade do Presidente, no arranjo institucional brasileiro, tornou-se um dos “principais incentivos indutores das coalizões”<sup>363</sup>, por meio da qual o Presidente consegue negociar o apoio parlamentar dos partidos políticos em troca da participação no governo, indicando nomes para ocupação dos Ministérios e demais cargos comissionados de primeiro, segundo e terceiro escalões.

Nesse sentido, Fabiano Santos faz a seguinte observação:

“A decisão dos deputados de participar de coalizões de apoio presidencial dependerá, portanto, não somente do grau de concordância com seu programa de governo, mas também do acesso a cargos políticos dado por esta cooperação”<sup>364</sup>.

São diversos os interesses dos partidos e dos parlamentares em fazerem indicações para cargos no governo, conforme ressalta Paulo Ricardo Schier:

“o acesso aos cargos garante poder de agenda, gestão de recursos, capacidade de negociação, visibilidade política e, enfim, outros benefícios que podem redundar, futuramente, em maior capacidade de obtenção de votos.”<sup>365</sup>

No fim das contas, o que interessa ao sistema político é a participação, por meio de cargos no governo, como forma de assumir, ainda que em parte, o controle da máquina e do orçamento públicos, objetivando a obtenção de influência política que resulte em dividendos eleitorais futuros, ou seja, que assegure ou ao menos facilite a reeleição dos próprios parlamentares<sup>366</sup>.

<sup>363</sup> SCHIER, Paulo Ricardo, op. cit., p. 114.

<sup>364</sup> SANTOS, Fabiano, op. cit., 2003, p. 65.

<sup>365</sup> SCHIER, Paulo Ricardo, op. cit., p. 114.

<sup>366</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 79.

Seguindo essa lógica de interesse partidário e parlamentar pela obtenção do controle do orçamento público e da máquina governamental, observa-se, ao longo dessa nova fase do presidencialismo brasileiro, que:

“Cargos que representam acesso a parcelas mais substanciais do orçamento em regra são os mais cobiçados, tal como sucede com o Ministério da Saúde, por onde transita grande parte dos recursos orçamentários brasileiros”<sup>367</sup>.

Sérgio Abranches já havia observado essa combinação de interesses como critério para distribuição de Ministérios e cargos públicos na experiência presidencialista de 1946-1964. Naquele período, em que pese suas singularidades e a conhecida instabilidade política, os Presidentes referendaram uma combinação de critérios regionais e partidários para a ocupação dos Ministérios<sup>368</sup>, tal qual ocorre desde 1988.

Tanto no presidencialismo de 1946, quanto na atual fase do presidencialismo, os critérios para distribuição dos Ministérios baseiam-se na importância e no capital político dos partidos que vão integrar a coalizão governista no Congresso:

“A lógica da distribuição desses cargos e funções não é aleatória. Partidos Políticos que obtiveram maior taxa de sucesso no pleito parlamentar em regra terão acesso aos cargos e funções mais relevantes, tanto pelo critério econômico-financeiro quanto pelo critério da importância política. Serão esses os partidos garantidores da governabilidade, da estabilidade e, portanto, das vitórias do presidente no parlamento”<sup>369</sup>.

Ou seja, quanto maior o tamanho da bancada do partido no Congresso, maior o seu poder de barganha para negociar sua participação no governo por meio da indicação dos titulares que irão ocupar os cargos mais estratégicos, assim considerados a partir da avaliação de sua relevância política ou orçamentária.

Para conseguir equilibrar o jogo político e aumentar o interesse de partidos por Ministérios “menos estratégicos”, com menor importância política e orçamentária, verificou-se a transformação desses Ministérios secundários em verdadeiras “jurisdições” de partidos, com total liberdade para que o Ministro indicado e seu grupo político possam conduzir o Ministério com ampla independência política, financeira e administrativa, conhecido usualmente como aqueles Ministérios que são oferecidos aos partidos “*de porteira fechada*”.

Sérgio Abranches justifica o interesse de partidos e grupos políticos por tais Ministérios:

<sup>367</sup> SCHIER, Paulo Ricardo, op. cit., p. 115.

<sup>368</sup> Na descrição feita por Abranches, entre 1946 e 1964, “alguns ministérios de ‘direção política’, como Justiça, trabalho, Indústria e Comércio e Relações Exteriores, eram ocupados pelo critério partidário”. Por sua vez, Ministérios como Saúde e Educação, Viação e Obras Públicas, “caracterizados como ‘ministérios de gastos’ ou de ‘clientelas’, eram ocupados pelo critério regional.” Por fim, os ministérios “política e economicamente estratégicos, como a Fazenda e Agricultura”, combinavam os critérios regionais e partidários para nomeação de seus titulares, in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, pp. 25-26.

<sup>369</sup> SCHIER, Paulo Ricardo, op. cit., p. 115.

•• *O presidencialismo de coalizão no Brasil*

“Na medida em que ministérios menos estratégicos tornam-se jurisdições mais ou menos cativas de partidos ou estados, abre-se a possibilidade de que as lideranças políticas criem redes ou conexões burocrático-clientelistas que elevam os prêmios (pay-offs) associados a ministérios secundários.”<sup>370</sup>

Essa lógica de loteamento dos Ministérios e dos cargos e repartição entre partidos e grupos políticos que compõem a base de sustentação governista no Congresso Nacional motivou, em diversos momentos da vida política nacional das últimas décadas, o aumento exacerbado de Ministérios, a explosão no número de cargos comissionados e, conseqüentemente, o inchaço da máquina pública:

“Não sem razão a lógica das coalizões determinou uma grande ampliação do número de ministérios e cargos de elevado escalão, além da criação de agências governamentais. Esta lógica permite que se formem coalizões mais amplas com a pressuposta expansão e distribuição de cargos.”<sup>371</sup>

Imaginando que seja possível vislumbrar e quantificar os custos, para a máquina pública desse alargamento da estrutura governamental como forma de obtenção de apoio parlamentar, apresentamos abaixo os dados a respeito do número de Ministérios no início e no término de cada período presidencial, desde 1988.<sup>372</sup>

Quadro 10 – Número de Ministérios por período presidencial<sup>372</sup>.

<b>Período presidencial</b>	<b>Número de Ministério no primeiro ano de mandato</b>	<b>Número de Ministério no último ano de mandato</b>
José Sarney	27	22
Fernando Collor	12	16
Itamar Franco	28	28
FHC 1º mandato	29	30
FHC 2º mandato	26	27
Lula 1º mandato	35	35
Lula 2º mandato	37	37
Dilma 1º mandato	37	39
Dilma 2º mandato	39	32
Michel Temer	23	29

<sup>370</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, p. 25.

<sup>371</sup> SCHIER, Paulo Ricardo, op. cit., p. 114.

<sup>372</sup> Jornal O Estado de São Paulo, De Sarney a Bolsonaro, veja os ministérios de cada gestão, disponível on-line em: <https://www.estadao.com.br/infograficos/politica,de-sarney-a-bolsonaro-veja-os-ministerios-de-cada-gestao,942125>.

A partir dos dados, é possível observar que o período em que o menor número de Ministérios se verificou no início do mandato do Presidente Fernando Collor, com apenas 12 pastas, e o ápice no número de Ministérios se deu entre o primeiro e o segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff, com 39 pastas.

Na análise da criação e extinção de Ministérios e na troca de Ministros, no âmbito de reformas ministeriais, é possível concluir que variam de acordo com a conjuntura política e o grau de estabilidade da coalizão governista.

Nesse sentido, Abranches verificou, com base nos períodos presidencialistas pós-1988, a tendência de que, diante de crises na coalizão, os presidentes utilizem-se do artifício das reformas ministeriais na tentativa de reunificar os partidos e retomar o equilíbrio de forças políticas que lhe assegure a manutenção da governabilidade, muito embora não seja tão alto o índice de efetividade de tal estratégia:

“Reformas ministeriais raramente cumprem o objetivo de estabilizar a coalizão de governo. Mexer no tabuleiro de demandas por acesso ao poder, à influência e aos recursos públicos é sempre complicado e desestabilizador. O presidente acaba desagradando aliados em número maior do que os que agrada com as mudanças. Além de dar início a uma temporada de demandas e contrademandas incontroláveis.”<sup>373</sup>

É curioso notar, nesse sentido, que Collor se valeu do aumento do número de Ministérios, como forma de reaglutinar sua base de sustentação e enfrentar a crise política que abateu sobre seu governo, passando o número de pastas de 12 para 16 no fim do governo. Corroborando a tese de Abranches, a reforma ministerial promovida pelo Presidente Collor não foi suficiente para deflagrar a crise que interrompeu seu mandato em 1992.

Por todo o exposto, não se pode fazer crer que a distribuição de cargos e de Ministérios entre os partidos seja suficiente para assegurar a manutenção do apoio político-parlamentar.

A primeira razão é que as indicações de Ministros e dos cargos mais estratégicos são, usualmente, negociadas entre autoridades do governo e a cúpula dos partidos políticos, quais sejam, as lideranças partidárias, alijando desse processo a maioria dos parlamentares que integram suas bancadas – usualmente conhecidos como “*baixo clero*” da Câmara e do Senado.

A segunda razão baseia-se na pouca afinidade programática que sustenta os acordos entre o governo e determinados partidos de sua base, e o caráter dinâmico do jogo político, que não está imune à instabilidade da conjuntura política, econômica e social:

“Dado o multipartidarismo, é irrealista supor que uma coalizão possa se sustentar com base única e exclusivamente na afinidade programática. A coalizão por desejo

<sup>373</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, pp. 115-116.

•• *O presidencialismo de coalizão no Brasil*

de controlar cargos, por sua feita, se mantém até o momento que o valor dos postos obtidos pela participação na coalizão presidencial for igual ou superior ao valor esperado da obtenção de cargos que derivam da adesão a outras coalizões potenciais”<sup>374</sup>.

Nesse sentido, cumpre-nos analisar agora, o segundo e elementar instrumento de que dispõe os governos para obter apoio político-partidário no Congresso Nacional: a execução de emendas parlamentares.

2.2.2.2. *Execução de emendas parlamentares*

Para que se possa entender o jogo de interesses e a importância política da execução das emendas parlamentares ao orçamento, é preciso resgatar a premissa, anteriormente exposta, quanto à assimetria do pacto federativo brasileiro, que concentra competências e recursos na União, em detrimento de Estados e Municípios.

Nesse sentido, o desequilíbrio federativo referendado pela Constituição de 1988, e cujas bases encontram-se na Constituição autoritária de 1967, provocou e provoca profunda e contínua dependência dos entes subnacionais em relação à União:

“O modelo fiscal da Constituição de 1988, tanto no plano tributário quanto no plano orçamentário e do gasto público, transforma as unidades da federação e, portanto, seus representantes, deputados e senadores, em carentes de recursos da União”<sup>375</sup>.

Além da dependência dos entes federativos perante a União, a Constituição Federal de 1988 reorganizou o sistema fiscal e orçamentário brasileiros, por meio da realocação de competências e o rearranjo de forças entre Presidente da República e o Congresso Nacional em matérias orçamentárias, fortalecendo o Executivo em detrimento do Legislativo:

”Os parlamentares têm margem bastante estreita de interferência no orçamento, e sua capacidade de emendar o projeto de lei orçamentária é bem menor do que em parlamentos de outros países democráticos e do que era na Segunda República brasileira”<sup>376</sup>.

Nesse arranjo institucional, cabe ao Presidente propor a lei orçamentária anual e ao Congresso Nacional cabe aprová-la, admitindo-se, por meio de intenso processo de negociação, que sejam apresentadas emendas bastante restritivas ao Orçamento da União.

Na etapa legislativa da elaboração do orçamento da União, asseguram-se aos Deputados e Senadores a apresentação de emendas parlamentares individuais, que

---

<sup>374</sup> SANTOS, Fabiano, op. cit., 2003, p. 65.

<sup>375</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 87.

<sup>376</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 87.

poderiam ser definidas como sugestões quanto à alocação dos recursos públicos federais, onde “basicamente, o objetivo (...) é o destinar recursos para a base eleitoral do proponente”<sup>377</sup>.

Para tanto, é comum que as emendas parlamentares tenham como propósito o custeio ou investimento em saúde, educação e infraestrutura das bases eleitorais dos parlamentares, por meio da sugestão de destinação desses recursos federais para prefeituras e hospitais filantrópicos, por exemplo.

Por sua natureza e objetivo – transferir recursos do orçamento federal para Estados e Municípios, que são economicamente dependentes da União – destaca-se que as emendas parlamentares configuram estratégico ativo político e eleitoral<sup>378</sup> aos próprios Deputados e Senadores, uma vez que “sem a ação federal em seu favor nos estados e municípios, sempre carentes de recursos federais, o parlamentar perde as condições de elegibilidade.”<sup>379</sup>

Entretanto, em que pese a apresentação de emendas parlamentares ao orçamento, a Constituição Federal conferiu ao Presidente da República a prerrogativa para administrar o ritmo da execução de todos os gastos públicos de responsabilidade do Poder Executivo, de modo que “a liberação, a alocação e a velocidade do gasto (...) são realizadas de forma arbitrária na gestão de caixa.”<sup>380</sup>

Além disso, pela própria natureza jurídica da lei orçamentária, embora não seja permitido ao Presidente efetuar gastos que não estejam devidamente autorizados pelo Congresso, confere-se ao Poder Executivo todas as prerrogativas para executar a lei orçamentária anual sem a obrigatoriedade de cumpri-la na integralidade, a depender do ritmo da arrecadação, do fluxo de caixa e das demais condicionantes que autorizam ao Presidente manejar o orçamento da forma que julgar mais conveniente:

“como o orçamento não é impositivo, o presidente tem grande poder discricionário, controlando a execução orçamentária na boca do caixa. (...) ele não pode fazer gastos que não estejam autorizados pelo Congresso. Mas pode deixar de fazê-los, mesmo autorizados, como e quando quiser”<sup>381</sup>.

Nesse sentido, “o poder orçamentário foi transferido quase integralmente ao Executivo”, garantindo-lhe todas as condições para controlar as despesas públicas, poden-

<sup>377</sup> SCHIER, Paulo Ricardo, op. cit., p. 120.

<sup>378</sup> “Pelo lado do parlamentar, as emendas são usualmente consideradas importante instrumento eleitoral, porque permitem o atendimento de demandas da sua base eleitoral.” in MENDES, Marcos; DIAS, Fernando Álvares Correia. A PEC do Orçamento Impositivo. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, maio/2014 (Texto para Discussão nº 149), p. 13. Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 23 de janeiro de 2019.

<sup>379</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 79.

<sup>380</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 88.

<sup>381</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 78.

do “contingenciar esse gasto e controlá-lo na boca do caixa, redefinindo na prática o perfil alocativo.”<sup>382</sup>

Ao ampliar significativamente a discricionariedade do Executivo sobre a execução do orçamento da União<sup>383</sup>, a Constituição concedeu ao Presidente o “monopólio do poder de alocar recursos orçamentários”, garantindo-lhe “recursos expressivos”<sup>384</sup> e “um poder extra de barganha e negociação de lealdade”<sup>385</sup> para “formar coalizões de governo”<sup>386</sup>.

Para tanto, o Presidente da República passou a utilizar o instrumento do contingenciamento e descontingenciamento das emendas parlamentares como forma de prestigiar seus apoiadores, reforçar a fidelidade de sua coalizão e manter sua influência sobre a agenda congressional:

“O contingenciamento de emendas parlamentares, em especial das emendas individuais, é normalmente referido como um instrumento de barganha política a disposição do Poder Executivo Federal. Sempre que precisa reforçar a sua base de apoio no Congresso, o Executivo descontingencia parte das emendas em retribuição a voto ou posicionamento favorável do parlamentar.”<sup>387</sup>

Segundo Fabiano Santos, a Constituição de 1988, ao garantir ao Executivo o monopólio para definir e executar as questões orçamentárias, aumentou a dependência de Deputados e Senadores em relação ao Executivo, porque:

“retirou da alçada dos congressistas um instrumento fundamental para manter e ampliar sua influência política. Com o monopólio, a única fonte de distribuição de benefícios paroquiais é o próprio Executivo, o que significa que o Presidente ganha um enorme poder de barganha perante cada parlamentar”<sup>388</sup>.

Ou seja, com a Constituição de 1988, os parlamentares perderam influência e poder sobre a alocação de recursos na lei orçamentária, ao passo que também perderam as garantias de execução do orçamento – e das emendas parlamentares – ao longo dos exercícios financeiros, tornando-os mais dependentes da ação e da disposição política do Executivo:

“Isto porque fato das emendas orçamentárias serem aprovadas não é garantia de que elas sejam executadas. E o presidente se utiliza exatamente da falta de sincronia entre a arrecadação fiscal e as despesas previstas como arma para ação estratégica”<sup>389</sup>.

---

<sup>382</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 88.

<sup>383</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 78.

<sup>384</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 87.

<sup>385</sup> SCHIER, Paulo Ricardo, op. cit., p. 121.

<sup>386</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 87.

<sup>387</sup> MENDES, Marcos; DIAS, Fernando Álvares Correia, op. cit., p. 13.

<sup>388</sup> SANTOS, Fabiano, op. cit., 2003, pp. 22-23.

<sup>389</sup> SCHIER, Paulo Ricardo, op. cit., p. 121.

Por todo exposto, considerando a dependência dos entes subnacionais – Estados e Municípios – por recursos federais; o interesse político-eleitoral dos parlamentares em destinarem recursos para suas bases eleitorais; e a discricionariedade do Presidente para determinar o ritmo e a forma de execução das despesas públicas, não é surpreendente que a “execução das emendas individuais dos congressistas ao orçamento anual” tenha se tornado, ao longo desses 30 anos, “o principal incentivo institucional para a manutenção da fidelidade partidária e da lealdade a coalizão”<sup>390</sup>.

Houve, entretanto, um avanço significativo no sentido de reduzir, ou ao menos dificultar, a utilização da execução de emendas parlamentares, por parte do Executivo, como moeda de troca para obtenção e manutenção do apoio dos parlamentares à agenda legislativa do governo.

Para tanto, por meio da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, entre outras modificações<sup>391</sup>, tornou-se obrigatório o pagamento das emendas parlamentares individuais de todos os Deputados e Senadores, independente de seus partidos.

Tal medida, que encontra-se no novo § 11 do artigo 166 da Constituição Federal, tornou as emendas parlamentares impositivas, reduzindo significativamente a discricionariedade do Poder Executivo na alocação dos recursos e na execução do orçamento federal<sup>392</sup>.

A Emenda Constitucional nº 86/2015 também abriu, de forma excepcional<sup>393</sup>, a possibilidade de contingenciamento parcial das emendas parlamentares individuais, no mesmo percentual de contingenciamento que incidir sobre todas as despesas não obrigatórias (art. 166, § 17 da Constituição Federal). Ou seja:

“Não se poderá (...) eleger as emendas parlamentares como alvo principal do contingenciamento, protegendo-se outras despesas do orçamento. Isso retira do Poder Executivo o poder discricionário de privilegiar a execução de suas prioridades, em detrimento das prioridades dos parlamentares.”<sup>394</sup>

Desde a sua promulgação, são inegáveis os avanços institucionais trazidos com a Emenda Constitucional nº 86/2015, por meio das emendas impositivas, reduzindo-se, em parte, a dependência do Legislativo em relação ao Executivo no que se refere à execução das emendas parlamentares.

<sup>390</sup> SCHIER, Paulo Ricardo, op. cit., p. 120.

<sup>391</sup> A Emenda Constitucional nº 86/2015 também fixou o limite de 1,2% da receita corrente líquida para as emendas parlamentares individuais ao Orçamento da União, e estipulo que metade deste percentual deve ser destinado a ações e serviços públicos de saúde (art. 166, § 9º da Constituição Federal).

<sup>392</sup> Na prática, “Isso significa que parte do orçamento que antes era de execução discricionária, passa a ser de execução obrigatória.” in MENDES, Marcos; DIAS, Fernando Álvares Correia, op. cit., p. 3.

<sup>393</sup> Somente quando “for verificado que reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias”, nos termos do § 17 do artigo 166 da Constituição Federal.

<sup>394</sup> MENDES, Marcos; DIAS, Fernando Álvares Correia, op. cit., p. 11.

Diga-se que a redução da dependência foi apenas parcial, pois, dados os amplos poderes governamentais para manejar o orçamento e executá-lo, não se pode dizer que a Emenda Constitucional nº 86/2015 foi suficiente, uma vez que o Executivo ainda pode determinar – no mesmo exercício financeiro – quando e quais emendas parlamentares vão ser liberadas ao longo do ano.

Nesse sentido, é usual que o grau de facilidade na execução das emendas e liberação dos recursos seja variável de acordo com a maior ou menor fidelidade do parlamentar em relação à agenda legislativa do governo. Ou seja, parlamentares da base governista ou alinhados ao governo em determinadas pautas, sem dúvida, continuam sendo favorecidos quanto à execução das emendas, ainda que todas sejam impositivas.

### 2.2.2.3. *Considerações gerais*

É possível sistematizar as contrapartidas que sustentam o pacto político do presidencialismo de coalizão da seguinte forma: partidos e parlamentares – o “poder pedinte” – buscam, do Executivo, o “poder concedente”, por meio das nomeações em Ministérios e execução das emendas parlamentares, “obter a liberação de recursos para suas bases eleitorais.” Tais interesses, de conotação política e eleitoral, tornam-se ativo estratégico para a negociação com o governo e composição das coalizões.

Por sua vez, o Presidente da República, altamente poderoso nesse desenho institucional, atende os interesses dos partidos e parlamentares, dando-lhes acesso e facilidades no governo, exigindo-lhes como contrapartida o apoio para a tramitação das proposições do governo e a proteção contra os mecanismos de fiscalização e controle congressuais que visem controlar, limitar ou mesmo paralisar a agenda do governo.

Nesse contexto, o Presidente e o Congresso “exercem, em última instância, o poder de veto. Todo o esforço de ambos dedica-se, portanto, a negociar a remoção do veto do outro.”<sup>395</sup>

É o que Abranches chama de “jogo de soma zero”:

“Coalizões são um jogo de poder. Poder é sempre um jogo de soma zero. Alguém cede poder, para alguém ganhar poder. Portanto, uma coalizão é uma cessão calculada de poder. O presidente cede estrategicamente poder sobre a alocação de recursos públicos e nomeações para cargos de confiança com poder de decisão e distribuição. O partido cede estrategicamente poder de veto”<sup>396</sup>.

Em que pese se tratar de uma pactuação aparentemente simples e coesa, Abranches lembra que no Brasil, “a coalizão é um contrato de cessão de poderes a título precário”, porque não há, muitas vezes, total adesão dos partidos ao programa e às prioridades elencadas pelo Presidente.

<sup>395</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 372.

<sup>396</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 183.

Em outras palavras, o arranjo institucional que caracteriza a relação entre Executivo e Legislativo no Brasil pós-1988 é marcado pela “ausência de incentivos e compromissos programáticos ou de políticas públicas”<sup>397</sup>.

Não por acaso, em diversos governos do período, dada a necessidade impositiva de formação dessas amplas coalizões governamentais, constatou-se que não havia, sequer, qualquer afinidade programática ou ideológica entre a plataforma política do Presidente e determinados partidos que integravam sua base de apoio parlamentar.

Diante desse cenário, em que não são descartáveis os riscos de incongruência entre a pauta presidencial e o posicionamento político e ideológico de determinados partidos de sua base, verificou-se uma necessidade constante, nos períodos presidenciais pós-1988, desses acordos políticos que sustentam a coalizão serem constantemente revistos, como forma de impor nova precificação ao apoio partidário.

Trata-se de relação de interdependência, entre Executivo e Legislativo, extremamente ineficiente, pois “gera várias dificuldades que ao mesmo tempo prolongam e reduzem a eficácia do processo decisório”<sup>398</sup>, uma vez que:

“Tudo é negociado caso a caso. Dá-se uma queda de braço entre os vários partidos da coalizão e entre a coalizão e o presidente por cotas das concessões presidenciais. Cada lado busca conceder o mínimo possível, para ter o que oferecer a cada rodada subsequente de negociações.”<sup>399</sup>

Dada a necessidade constante de renegociar os termos de concessão entre as forças políticas do governo e do Congresso, essa sistemática intrincada, morosa e bastante cara, tem o potencial de comprometer a qualidade da legislação gestada no Legislativo e das políticas públicas implementadas pelo Executivo, uma vez que “perde-se a visão de conjunto” e a “perspectiva programática de longo prazo”<sup>400</sup>, substituindo tais diretrizes por pautas mais restritivas, imediatistas, de menor qualidade e quase sempre ineficientes.

Também não há nesse sistema de pactuação política, que leva o nome de presidencialismo de coalizão, qualquer garantia de médio e longo prazo quanto à durabilidade da coesão da base parlamentar, bem como da fidelidade de seus integrantes, em que pese todos os custos financeiros e políticos pagos pelo Presidente quase sempre “à vista”, no momento da celebração de tais acordos.

Além da baixa previsibilidade quanto à coesão e durabilidade da coalizão, da falta de incentivos à afinidade programática e aos riscos para a produção legislativa e para a qualidade das políticas públicas, é necessário analisar, do ponto de vista institucional, o impacto que esses custos acarretam para o próprio Estado brasileiro.

<sup>397</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 87.

<sup>398</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 373.

<sup>399</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 373.

<sup>400</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 373.

O que tem se verificado, ao longo desses 30 anos, é que as nomeações políticas, por intermédio das indicações partidárias, para cargos comissionados da administração federal, o loteamento de Ministérios, de órgãos públicos e agências, a repartição de “feudos” do governo entre partidos, e a execução discricionária de emendas parlamentares, deturpam a própria noção de Estado e de administração pública, convertendo-o e subjugando-o a interesses menores e mais restritos do que aquele que se concebe com base na primazia do interesse público.

Isso porque a “associação entre a dependência da governança ao apoio parlamentar e a correlação entre sucesso eleitoral dos parlamentares e acesso a recursos e cargos governamentais gera poderosos incentivos ao toma-lá-dá-cá, ao clientelismo e à patronagem”<sup>401</sup>, que “tende a eliminar ou elidir relações de confiança, afinidade programática ou convencimento ideológico.”<sup>402</sup>

Nesse sentido, a política, a negociação programática, a convergência ideológica e o interesse público, que devem nortear a atuação governamental e parlamentar, vão dando lugar ao fisiologismo, à negociação pragmática, à convergência meramente circunstancial e ao interesse eleitoral, partidário ou até mesmo estritamente pessoal na tomada de decisões por partes dos agentes públicos.

Os custos – para além do loteamento de cargos e liberação de emendas – são de toda ordem, geram ineficiências colaterais para o desempenho dos Poderes Executivo e Legislativo, comprometem a própria noção de administração pública, viciam o processo decisório, tornando, portanto, essa sistemática do presidencialismo de coalizão bastante problemática do ponto de vista político e institucional.

### 2.2.3. Fragmentação partidária e a conversão do presidencialismo de coalizão em presidencialismo de cooptação

#### 2.2.3.1. *O pluripartidarismo na Constituição de 1988*

É notória a importância desempenhada pelos partidos políticos enquanto peça fundamental do modelo de representação política no arranjo institucional moldado pela Constituição de 1988. Elival da Silva Ramos destaca a “essencialidade das agremiações partidárias”<sup>403</sup> no processo decisório brasileiro, ao qual Manoel Gonçalves Ferreira Filho já atribuía, em 1976, como sendo baseado em uma “democracia pelos partidos”<sup>404</sup>.

A primeira – e principal – característica do sistema partidário brasileiro, consagrado com a redemocratização e a Constituição de 1988 é o seu caráter multifacetado,

---

<sup>401</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 79.

<sup>402</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 372.

<sup>403</sup> RAMOS, Elival da Silva. O delineamento do estatuto dos partidos políticos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, Revista de direito administrativo, São Paulo: Atlas, v. 248, maio/agosto de 2008, p. 54.

<sup>404</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Sete vezes democracia. São Paulo: Convívio, 1977, p. 57, apud RAMOS, Elival da Silva., 2008, p. 54.

assegurando-se o pluralismo político a partir da plena “liberdade partidária”, ou seja, “liberdade de criação de partidos, desde que observados os limites (...) e os requisitos formais estabelecidos pela legislação infraconstitucional”<sup>405</sup>.

A Constituição de 1988 referendou, portanto, um “sistema pluripartidário e de livre competição entre os partidos”<sup>406</sup>, assegurando-lhes, uma série de garantias constitucionais<sup>407</sup>, entre elas a “atuação da representação parlamentar dos partidos”, qual seja, “o direito de se projetar para o âmbito parlamentar”<sup>408</sup>.

Nesse sentido, todos os partidos, por meio da eleição de seus representantes para o Congresso Nacional, possuem plenos direitos para exercer todas as atividades inerentes à vida parlamentar, podendo organizar-se por meio de lideranças partidárias na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Também é conferido a todos os partidos – e em especial àqueles que optem por exercer oposição ao governo:

“todos os meios efetivos de exercer o seu relevante papel de fiscalização do exercício do governo pelo partido ou coalizão de partidos majoritária, bem como de formulação de propostas alternativas às políticas preconizadas pela maioria. (...) mencione-se o princípio da proporcionalidade na composição da Mesa e das Comissões do Congresso Nacional e de suas Casas (art. 58, § 1º da CF), incluindo a Comissão representativa do Congresso para o período de recesso (art. 58, § 4º); a possibilidade de constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito, (...) e, finalmente, a própria legitimação dos partidos com representação no Congresso Nacional para a propositura de ações diretas de inconstitucionalidade (art. 103, VIII) (...).”<sup>409</sup>

Além da plena liberdade para criação, organização e atuação dos partidos políticos no Brasil, que coaduna com os ideais do pluralismo político que fundamentam o Estado brasileiro após a redemocratização, a Constituição Federal também assegurou a manutenção do sistema proporcional para eleição dos membros dos legislativos municipais, estaduais e para a Câmara dos Deputados.

Esse sistema de votação proporcional para composição do Legislativo foi introduzido no Brasil com a Constituição de 1934, e é peça chave para entender o processo de sedimentação de forças entre Legislativo e Executivo no Brasil desde então. Isso porque o sistema proporcional é um dos elementos essenciais, de que trata Sérgio Abranches, para explicar a formação do presidencialismo de coalizão no Brasil.

Sobre a relação entre o sistema proporcional, o multipartidarismo e o presidencialismo de coalizão, convém que se analisem as considerações de Fabiano Santos:

<sup>405</sup> RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2008, pp. 56-57.

<sup>406</sup> RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2008, p. 57.

<sup>407</sup> Como a autonomia política, administrativa e financeira.

<sup>408</sup> RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2008, p. 58.

<sup>409</sup> RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2008, pp. 58-59.

“o sistema proporcional gera o multipartidarismo. Multipartidarismo significa baixa probabilidade de que apenas um partido conquiste 50% mais uma das cadeiras parlamentares, e isto, por sua vez, aumenta as chances de que presidentes sejam eleitos sem base parlamentar majoritária. Por isso, o governo teria mais dificuldade em obter apoio no legislativo do que seria em regimes parlamentaristas, no quais o governo deriva diretamente de uma maioria parlamentar, ou em regimes presidencialistas com voto distrital de pluralidade, cuja consequência mais imediata é a conformação de um sistema bipartidário”<sup>410</sup>.

Nesse sentido, o sistema proporcional acentua a proliferação de partidos e a fragmentação da representação política no Parlamento, de modo que o presidente, por não conseguir obter a maioria exclusivamente com seu próprio partido, precisa formar as coalizões com outros partidos como forma de assegurar, como anteriormente exposto, as plenas condições para impor sua agenda legislativa e se blindar de eventuais crises políticas – em outras palavras, como forma de garantir a sua governabilidade.

Em que pese o sistema proporcional e o pluripartidarismo, para Fabiano Santos, ao menos nos primeiros 15 primeiros anos da experiência presidencialista brasileira pós-1988, os presidentes do período não enfrentaram maiores dificuldades para formação de coalizões e obtenção da maioria<sup>411</sup>.

Entretanto, o quadro jurídico e político dos partidos sofreu profundas modificações – principalmente nas últimas duas décadas – tornando necessário reavaliar o impacto do sistema proporcional e do pluripartidarismo no presidencialismo de coalizão brasileiro.

#### 2.2.3.2. *As intervenções legislativas e jurisprudenciais nos sistemas partidário e eleitoral*

As primeiras considerações a respeito das mudanças no sistema partidário brasileiro devem ser feitas sob o enfoque jurídico, tratando pontualmente de algumas alterações legislativas e intervenções do Poder Judiciário que contribuíram para a consolidação da conjuntura que se vislumbra passados 30 anos da Constituição.

É preciso destacar, por exemplo, o avanço obtido com a Lei nº 9.096, de 1995, que estabeleceu o estatuto jurídico dos partidos políticos, e a Lei nº 9.504, de 1997, que estabeleceu normas de caráter permanente para as eleições, “rompendo-se com a tradição de se disciplinar as eleições gerais e municipais por meio de legislação transitória”<sup>412</sup>.

Entre as principais inovações trazidas pela via legislativa, destaca-se o artigo 13 da lei nº 9.096/1995, que estabeleceu uma “cláusula de desempenho” por meio da qual

<sup>410</sup> SANTOS, Fabiano, op. cit., 2003, p. 61.

<sup>411</sup> SANTOS, Fabiano, op. cit., 2003, p. 62.

<sup>412</sup> RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2008, pp. 62-63.

o desempenho eleitoral dos partidos na eleição para a Câmara dos Deputados, seria fator determinante para limitar a atuação partidária nas Casas Legislativas de todos os níveis federativos, bem como o acesso aos recursos do fundo partidário e às transmissões gratuitas pelo rádio e televisão<sup>413</sup>.

Tratava-se de mecanismo introduzido ainda no começo da experiência presidencialista brasileira pós-1988, e cujas características eram muito mais brandas do que a “cláusula de barreira” aplicada na Alemanha, por exemplo<sup>414</sup>, visando justamente, criar limitações para a proliferação de siglas partidárias no país.

Quanto ao controle de constitucionalidade e o comportamento do Poder Judiciário em matérias referentes aos sistemas partidário e eleitoral nos primeiros 15 anos da Constituição de 1988, Elival da Silva Ramos faz as seguintes considerações:

“Observa-se, no período de 1988 a 2003, o comedimento da Corte Constitucional brasileira ao controlar a constitucionalidade de normas legais referentes ao estatuto partidário, reconhecendo, invariavelmente, a liberdade de conformação do legislador, somente afastada se manifesto o abuso praticado.”<sup>415</sup>

Entretanto, houve uma inflexão no comportamento do Judiciário, em especial do STF, a partir de 2003, quando da análise das questões relativas aos sistemas eleitoral e partidário, cujos reflexos são determinantes para entender o atual quadro de organização partidária no Brasil.

É nesse sentido, por exemplo, a decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.354-8/DF<sup>416</sup>, de dezembro de 2006, em que, revertendo a decisão liminar que havia sido confirmada pelo plenário em fevereiro de 1996, os Ministros deram razão aos argumentos do Partido Social Cristão (PSC), declarando a inconstitucionalidade da cláusula de desempenho prevista no artigo 13 da Lei nº 9.096/1995, com base no princípio do pluralismo político e seus reflexos para o sistema pluripartidário preconizado pelo artigo 17 da Constituição Federal<sup>417</sup>. Com tal decisão, a cláusula de desempenho, que estava prevista para entrar em vigor nas eleições de 2006, jamais foi aplicada.

<sup>413</sup> RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2008, p. 64.

<sup>414</sup> Elival da Silva Ramos explica que a cláusula de barreira alemã estabelece que os partidos que obtenham votação aquém do limite legal ficam privados de representação no Parlamento, in RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2008, p. 64.

<sup>415</sup> RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2008, p. 63.

<sup>416</sup> “PARTIDO POLÍTICO – FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR – PROPAGANDA PARTIDÁRIA GRATUITA – FUNDO PARTIDÁRIO. Surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário. NORMATIZAÇÃO – INCONSTITUCIONALIDADE – VÁCUO. Ante a declaração de inconstitucionalidade de leis, incumbe atentar para a inconveniência do vácuo normativo, projetando-se, no tempo, a vigência de preceito transitório, isso visando a aguardar nova atuação das Casas do Congresso Nacional.” (STF. ADI nº 1.354-8/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, D.J. 30.03.2007, republicado em 29.06.2007).

<sup>417</sup> RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2008, p. 64.

O Congresso Nacional também foi um colaborador decisivo para a viabilização de um ambiente propício à proliferação de partidos e fragmentação da representação política no Parlamento desde 1988. Por meio da Emenda Constitucional nº 52, de 08 de março de 2006, os parlamentares asseguraram a plena liberdade dos partidos para composição de suas coligações eleitorais, “sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal” (artigo 17, § 1º da Constituição Federal).

Tratava-se, na realidade, de uma reação do Congresso frente à Resolução nº 20.993/2002, do Tribunal Superior Eleitoral, que determinava a verticalização das coligações partidárias. Ou seja, que tornava obrigatório que as coligações eleitorais entre partidos no âmbito nacional, vinculassem as coligações no âmbito estadual, distrital ou municipal, não sendo permitidas, por exemplo, as coligações em nível local com partidos que, no âmbito nacional, estivessem coligados com outras agremiações.

Para além da discussão quanto ao mérito da Resolução do TSE, o fato é que nos pleitos de 2002 e 2006, prevaleceu a verticalização de coligações, conforme determinação do próprio STF, que se manifestou sobre a questão em diversas oportunidades no âmbito das ADIs 2626<sup>418</sup>, 2628<sup>419</sup> e 3685<sup>420</sup>. Entretanto, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 52/2006 o Congresso Nacional deu fim à possibilidade de verticalização das candidaturas para as eleições seguintes.

Além da inconstitucionalidade da cláusula de desempenho, decidida pelo STF, e o fim da verticalização das coligações, encampada por meio de Emenda Constitucional aprovada pelo Congresso Nacional, ainda merecem destaque um conjunto de decisões do TSE e do STF, tratando de fidelidade partidária e distribuição do fundo partidário e tempo de rádio e televisão, que acabaram, involuntariamente, impulsionando a criação de novos partidos no Brasil.

Explica-se. Por meio da Resolução nº 22.610, de 2007, o TSE, seguindo determinação judicial do STF<sup>421</sup>, especificou, entre as hipóteses de justa causa para a troca de

---

<sup>418</sup> “Por unanimidade, o Tribunal não conheceu, por irregularidade da representação processual, do pedido formulado pelo Partido Popular Social – PPS, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.626-7/DF. O Tribunal, por maioria, não conheceu do pedido formulado, pelos demais requerentes, na inicial da ação, vencidos os Senhores Ministros Sydney Sanches, Relator, Ilmar Galvão, Sepúlveda Pertence e Presidente, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Redigirá o acórdão a Senhora Ministra Ellen Gracie.” (STF. ADI nº 2626-7/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, D.J. 18.04.2002).

<sup>419</sup> Apensado à ADI nº 2626-7/DF.

<sup>420</sup> “Decisão: (...) o Tribunal, por maioria, julgou procedente a Ação para fixar que o § 1º do artigo 17 da constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 8 de março de 2006, não se aplica às eleições de 2006, remanescendo aplicável à tal eleição (...)” (STF. ADI nº 3685/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, D.J. 23.03.2006).

<sup>421</sup> O STF determinou que caberia ao TSE editar resolução disciplinadora do procedimento de justificação do desligamento partidário, quando do julgamento dos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.203 e 26.604, que tratavam sobre fidelidade partidária e as hipóteses de perda de mandato parlamentar, in STF. MS nº 26.604/DF, Rel. Min. Carmen Lúcia, Plenário, D.J. 04.10.2007).

partido, sem perda de mandato, quando da criação, incorporação ou fusão de partidos (art. 1º, § 1º, incisos I e II da Resolução).

As exceções em questão, impostas à regra da fidelidade partidária, tornaram-se rapidamente um grande incentivo à criação de novas agremiações no Brasil, como forma de viabilizar a troca partidária por parlamentares no exercício do mandato. Somada a essa resolução do TSE, por meio da ADI nº 4430/DF, o STF, ao fixar as regras para distribuição do tempo de rádio e TV, estendeu aos partidos novos, criados após as eleições legislativas:

“o direito de acesso proporcional aos dois terços do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, considerada a representação dos deputados federais que migrarem diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos para a nova legenda no momento de sua criação.”<sup>422</sup>

Ou seja, o STF referendou o entendimento de que, com a criação de novos partidos, os parlamentares poderiam efetuar a troca partidária, sem risco de perda de mandato, levando consigo sua “cota individual” referente à distribuição do tempo de rádio e TV e recursos do fundo partidário.

Estavam sacramentados, portanto, no bojo dessas decisões do Poder Judiciário, todos os incentivos para a proliferação de novas agremiações, como subterfúgio para descumprimento da fidelidade partidária e redistribuição dos recursos do fundo partidário e do tempo de rádio e TV de que dispõem os partidos<sup>423</sup>:

“Os políticos cada vez mais se aperceberam das vantagens de criação de novos partidos e aprenderam (...) a cumprir as regras para o seu registro. De que o negócio era lucrativo, não havia dúvida, uma vez que qualquer partido, por menor que fosse, tinha assegurado acesso a recursos públicos e a tempo gratuito de propaganda no rádio e na televisão. Na origem, o sinal verde para a proliferação de partidos foi dado em nome das minorias ideológicas (partidos comunistas, verdes etc.), mas quem se beneficiou foram as majorias fisiológicas.”<sup>424</sup>

Na mesma linha de flexibilização do princípio da fidelidade partidária, o Congresso Nacional aprovou, em 2015, mudança na Lei dos Partidos Políticos para incluir entre as hipóteses de justa causa para desfiliação sem aplicações de sanções, a “mudança

<sup>422</sup> STF. ADI nº 4430/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, D.J. 29.06.2012, p. 5.

<sup>423</sup> O Congresso Nacional, reagindo a essa decisão do STF no âmbito da ADI nº 4430, acelerou a tramitação e aprovou a Lei nº 12.875/2013, que visava, justamente, fixar que o tempo de rádio e TV e o fundo partidário seriam distribuídos de acordo com o resultado das eleições, restringindo seu acesso a novas agremiações. Entretanto, novamente por intervenção do Poder Judiciário, no âmbito da ADI nº 5105/DF, o STF declarou a inconstitucionalidade dos artigos 1º e 2º da Lei nº 12.875/2013, afastando sua aplicação, in STF, ADI nº 5105/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, D.J. 01.10.2015.

<sup>424</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. Crise e reinvenção da política no Brasil. 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 62.

de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente” (art. 22-A, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 9.096/1995).

Na prática, o legislador brasileiro possibilitou que detentores de mandato eletivo possam trocar de partido no ano anterior ao da realização de nova eleição, sem o risco de perda do mandato atual ou futuro. Ou seja, a cada dois anos, abre-se uma “janela partidária” automática para possibilitar que parlamentares troquem de partido antes de disputarem nova eleição.

Além disso, o Congresso Nacional aprovou e promulgou a Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016, que criou uma possibilidade excepcional de troca de partidos, específica para os trinta dias seguintes ao da promulgação da referida Emenda.

Tanto a micro reforma política de 2015, quanto a Emenda Constitucional nº 91, de 2016, demonstram a incorporação – no calendário jurídico e político brasileiro – das janelas partidárias como forma de possibilitar as trocas de partido sem aplicação de sanções.

Tais mecanismos de afrouxamento da fidelidade partidária terminam por incentivar – somadas às demais intervenções relativas ao sistema partidário – a falta de coesão e disciplina partidária, o fisiologismo em substituição à ideologia programática, e a proliferação de pequenos e médios partidos no Brasil.

No sentido oposto ao das intervenções indevidas promovidas pelo Judiciário e pelo Legislativo no sistema partidário e eleitoral nos últimos 15 anos, houve uma recente e meritória intervenção do Congresso Nacional em relação às distorções na proliferação de partidos no Brasil.

Trata-se da aprovação e promulgação da Emenda Constitucional nº 97, de 04 de outubro de 2017, que passou a vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, a partir de 2020, e reintroduziu no ordenamento jurídico brasileiro a cláusula de desempenho para partidos políticos.

A vedação às coligações proporcionais era importante no sentido de evitar a distorção do voto e da vontade do eleitor nas eleições legislativas. Isso porque, no sistema proporcional com lista aberta, os votos dos eleitores são direcionados ao partido, e a ordem de preenchimento das vagas se dá com base na votação dos candidatos. Com as coligações, agora vedadas, corria-se o risco de que o voto em candidato de determinado partido acabasse elegendo candidato de partido coligado, muitas vezes sem qualquer afinidade ideológica ou programática.

Por sua vez, a reintrodução da cláusula de desempenho, que começou a valer a partir das eleições de 2018 e se tornará gradativamente mais rígida até 2030, é relevante no sentido de restringir o acesso ao fundo partidário e ao tempo de rádio e televisão àqueles partidos que tenham representatividade mínima, expressa a partir do percentual de votos em unidades da federação ou número mínimo de deputados eleitos.

Embora com quase 12 anos de atraso, a cláusula de desempenho torna-se um necessário desincentivo à criação de novos partidos. Entretanto, por serem bastante

recentes, as modificações trazidas com a Emenda Constitucional nº 97 ainda vão demandar bastante tempo até que consigam, efetivamente, reverter essa tendência de fragmentação partidária no Brasil.

Resta-nos, portanto, analisar, a partir desse quadro jurídico e político – que regula e por vezes desorganiza os sistemas partidário e eleitoral – a forma como a proliferação de partidos impactou na composição e organização do Congresso Nacional, afetando, decisivamente, a relação entre Executivo e Legislativo e comprometendo o próprio funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro.

### 2.2.3.3. A hiperfragmentação partidária no Parlamento brasileiro

O resultado de todas essas e de outras intervenções legislativas e jurisprudenciais no sistema eleitoral e no sistema partidário desde 1988, geraram, como esperado, uma acentuada proliferação partidária: atualmente 35 partidos estão registrados no TSE e outras 75 agremiações encontram-se em processo de formação<sup>425</sup>:

Esse quadro de proliferação de partidos tem como consequência direta e imediata, no arranjo institucional brasileiro, a fragmentação da representação político-partidária no Congresso Nacional. Nesse sentido, convém que se analise a evolução dessa fragmentação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal:

Quadro 11 – Evolução da composição das bancadas na Câmara dos Deputados<sup>426</sup>.

Legislatura	Número de partidos	Bancada dos três maiores partidos	Bancada dos três maiores partidos, em %
48ª (1987-1991)	12	PMDB (260), PFL (118) e PDS (34)	88,4%
49ª (1991-1995)	19	PMDB (108), PFL (83) e PDT (46)	47,1%
50ª (1995-1999)	18	PMDB (107), PFL (89) e PSDB (63)	50,5%
51ª (1999-2003)	17	PFL (108), PSDB (99), e PMDB (83)	56,5%
52ª (2003-2007)	16	PT (90), PFL (75) e PMDB (69)	45,6%
53ª (2007-2011)	20	PMDB (90), PT (83) e PSDB (64)	46,1%
54ª (2011-2015)	22	PT (87), PMDB (78) e PSDB (53)	42,4%
55ª (2015-2019)	28	PT (69), PMDB (65) e PSDB (54)	36,6%
56ª (2019-2022)	30	PT (56), PSL (52) e PP (37)	28,2%

<sup>425</sup> TSE. Partidos políticos. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos>.

<sup>426</sup> Dados considerados no início de cada legislatura, e obtidos pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação – Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. Fonte: Câmara dos Deputados – Secretaria Geral da Mesa (Coordenação de movimentação parlamentar); CÂMARA DOS DEPUTADOS, Assembleia Nacional Constituinte – 1987: repertório biográfico dos membros da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, Brasília: Coordenação de Publicações, 1987.

Quadro 12 – Evolução da composição das bancadas no Senado Federal<sup>427</sup>:

<b>Legislatura</b>	<b>Número de partidos</b>	<b>Bancada dos três maiores partidos</b>	<b>Bancada dos três maiores partidos, em %</b>
50ª (1995-1999)	11	PMDB (21), PFL (21) e PSDB (14)	69,1%
51ª (1999-2003)	09	PMDB (25), PFL (17) e PSDB (14)	69,1%
52ª (2003-2007)	08	PMDB (24), PFL (15) e PT (14)	65,4%
53ª (2007-2011)	12	PMDB (20), PSDB (14) e PFL (12)	56,7%
54ª (2011-2015)	14	PMDB (18), PT (14) e PSDB (11)	53%
55ª (2015-2019)	15	PMDB (17), PT (13) e PSDB (13)	53%
56ª (2019-2022)	21	MDB (12), PSDB (9) e PSD (7)	34,5%

A evolução do quadro de fragmentação das bancadas é verificável tanto na composição da Câmara quanto na do Senado, e a situação se deteriora gradativamente a cada nova legislatura. Enquanto no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, as três maiores bancadas representavam 50,5% da Câmara dos Deputados e 69,1% do Senado Federal, na legislatura que se iniciou em 2019, os maiores partidos representam pouco mais de 28,2% da Câmara e 34,5% do Senado.

Essa fragmentação dificulta a composição das coalizões para obtenção da maioria e é, segundo Abranches, um dos problemas mais graves do presidencialismo de coalizão reformado de 1988:

“pois afeta diretamente a formação de coalizões, o seu tamanho e a probabilidade de serem estáveis, além de propiciar terreno fértil para o clientelismo e a corrupção. A fragmentação reflete o aumento excessivo do número de partidos com poder de veto e impõe coalizões mais extensas e heterogêneas, mesmo que o presidente se contentasse com uma coalizão natural, de maioria simples. (...) A coalizão excedente da maioria simples será sempre excessivamente heterogênea para ser manejada com baixos custos políticos e fiscais. Esse quadro abre brechas à corrupção como forma de satisfazer parceiros clientelistas em número elevado.”<sup>428</sup>

Manoel Gonçalves Ferreira Filho também compartilha o entendimento que a fragmentação partidária do Parlamento é uma deformidade do arranjo institucional brasileiro, que torna ainda mais problemático o presidencialismo de coalizão pós-1988:

“na realidade brasileira, a pulverização e a indisciplina partidárias fragilizam a separação de poderes. (...) dificultando a definição de maiorias pró ou contra os

<sup>427</sup> Não foi possível verificar a filiação partidária dos Senadores das 48ª e 49ª legislaturas. Dados considerados no início de cada legislatura, e disponíveis em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores>.

<sup>428</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 345.

projetos do Governo (...). E são fonte de corrupção, na medida em que tal situação propicia as barganhas de toda espécie”<sup>429</sup>.

#### 2.2.3.4. *Do presidencialismo de coalizão ao presidencialismo de cooptação*

Conforme o cenário de fragmentação partidária se agrava, diluindo a concentração de parlamentares nas bancadas tradicionais e ampliando a força e a representatividade de partidos pequenos e médios – muitos dos quais sem qualquer definição programática ou ideológica – aumentam-se, conseqüentemente, as dificuldades na interlocução entre governo e Congresso, e por óbvio, os custos para formação e manutenção das coalizões.

Para enfrentar essa problemática da fragmentação partidária e viabilizar a governabilidade, verificou-se, nos períodos presidenciais mais recentes, o total desvirtuamento das relações entre Executivo e Legislativo, convertendo o presidencialismo de coalizão em verdadeiro presidencialismo de cooptação.

O presidencialismo de cooptação seria um dos sintomas do “processo de degeneração do sistema político”<sup>430</sup>, a partir da formação das coalizões governamentais por meio da cooptação financeira e material dos partidos, enquanto método e prática política:

“Com a ampliação no número de pedintes, é impossível conceder a todos, em tudo, apenas com cargos e recursos fiscais legais. A cooptação como método de formação de coalizões leva à preferência por benefícios materiais e, como o mensalão e a Lava Jato indicaram, pode incentivar o uso de propinas para partidos e pessoas, como bônus de participação na coalizão, em detrimento de aspirações programáticas. Partidos e lideranças oportunistas, sem barreiras morais, num quadro em que predomina um padrão de comportamento político-institucional permissivo demais, são os que mais facilmente se adaptam a esse ecossistema (...) e nele prosperam.”<sup>431</sup>

Nesse sentido, o presidencialismo de cooptação – a versão mais fisiológica e viciada do presidencialismo de coalizão – teria se manifestado originalmente, “na forma de compra de apoio parlamentar por meio de ‘mesadas’”, que foi tornado público nos desdobramentos do escândalo do “Mensalão”, evoluindo, posteriormente, “para a montagem de um sistema estruturado de financiamento dos partidos governistas”, cujos detalhes foram revelados no âmbito das investigações da Operação Lava Jato<sup>432</sup>:

“Por meio desse sistema, (...), recursos desviados de empresas e fundos de pensão estatais gordavam o faturamento de um punhado de empresas cartelizadas, que,

<sup>429</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, Aspectos de direito constitucional contemporâneo, op. cit., p. 155.

<sup>430</sup> CARDOSO, Fernando Henrique, op. cit., p. 49.

<sup>431</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 346.

<sup>432</sup> CARDOSO, Fernando Henrique, op. cit., p. 49.

por sua vez, transferiram parte dos valores superfaturados para os partidos do governo, tudo isso através de uma vasta rede de operadores políticos e financeiros (...).<sup>433</sup>

A amálgama que formou e manteve as coalizões governamentais – neste cenário de hiperfragmentação partidária – nos últimos períodos presidenciais seria, justamente, o aparelhamento da máquina pública para a operacionalização de negócios ilícitos, favorecendo determinadas empresas privadas em troca de recursos para financiamento dos partidos e de suas campanhas eleitorais, além de enriquecimento ilícito e aproveitamento pessoal de suas lideranças:

“os recursos que fluíam pelos dutos subterrâneos das empresas estatais, para o financiamento de campanhas políticas e, em não poucos casos, para o enriquecimento pessoal. (...). Em graus variados o fenômeno se espalhou por todos os setores e por várias empresas, bancos e órgãos públicos, alcançando inclusive as agências reguladoras (...).<sup>434</sup>

Como se vê, a intrincada relação entre Executivo e Legislativo, que se sustenta por meio de coalizões, foi sensivelmente contaminada pelo acentuado processo de fragmentação partidária, tornando esse diálogo entre os Poderes ainda mais complexo e aumentando consideravelmente os custos políticos, financeiros e institucionais decorrentes da necessidade de garantir e assegurar a governabilidade.

Se no presidencialismo de coalizão as bases de apoio parlamentar eram sustentadas por meio de indicações para ocupação de cargos comissionados e execução das emendas parlamentares, com a ampliação vertiginosa de partidos – e, portanto, de atores políticos com capacidade de demandar e exercer influência sobre o processo decisório – governos passaram a utilizar mecanismos cada vez menos republicanos – e ilegais – para formação de suas coalizões.

Nesse contexto, a tendência crescente de fragmentação partidária e a adoção de novos meios e novas formas de negociação, por meio da cooptação financeira e material de partidos e parlamentares, não são meras coincidências e também não decorrem exclusivamente de eventual desvio moral de determinado partido, governo ou grupo político.

Trata-se de uma relação de causa e consequência, de um processo mais amplo e mais complexo de contínua deterioração – ou de degeneração – do sistema político como um todo: eleitoral, partidário e do processo decisório e de interlocução entre o Executivo e Legislativo, em que, a partir dessa proliferação de partidos que ocasionou as conhecidas dificuldades práticas para o arranjo institucional brasileiro, houve, como reação deliberada do próprio sistema político, a mutação do presidencialismo de coalizão para o presidencialismo de cooptação, sustentado com base em práticas fisio-

---

<sup>433</sup> Idem.

<sup>434</sup> CARDOSO, Fernando Henrique, op. cit., pp. 50-52.

lógicas e clientelistas, cujos detalhes, ao se tornarem públicos, tornam-se midiáticos escândalos de corrupção.

Em outras palavras, o Mensalão e a Lava Jato não são causas, mas consequências – sintomas – das incongruências do sistema político brasileiro, que conjuga, como longamente demonstrado, um sistema federativo assimétrico, um Presidente forte e paradoxalmente dependente do Congresso, um sistema partidário hiperfragmentado, além de incentivos endêmicos do arranjo institucional brasileiro ao clientelismo, à patronagem e à sistemática apropriação da máquina e dos recursos públicos.