

## **CONJUNTURA E PERSPECTIVAS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

### **3.1. A FUNÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

Quando se estuda o sistema de governo brasileiro uma considerável parte da análise concentra-se na correlação de forças entre os Poderes Executivo e Legislativo. Nesse sentido, para definir e compreender o chamado presidencialismo de coalizão são preponderantes as pesquisas que tratam do desempenho da Presidência da República e do Congresso Nacional neste arranjo institucional.

Contudo, tão relevante quanto à análise do Executivo e do Legislativo, para compreensão do presidencialismo de coalizão, é a necessária análise das funções e do desempenho institucional do Poder Judiciário nesse sistema moldado pela Constituição de 1988 e desenvolvimento ao longo dos últimos 30 anos.

Para compreender o papel político e as funções do Judiciário no sistema de governo brasileiro pós 1988 é preciso dar alguns passos atrás para fixar dois importantes pressupostos. Para tanto, analisaremos as considerações a respeito do Poder Judiciário na origem do sistema presidencialista, revisitando o arranjo institucional dos Estados Unidos da América e em seguida, de forma bastante sucinta, verificaremos a quem coube o papel de resolução de conflitos e mediação político-institucional na história do período republicano brasileiro.

No arranjo institucional dos Estados Unidos da América, que inaugurou o sistema de governo presidencialista nas democracias modernas, reafirma-se o princípio da separação de Poderes a partir da estruturação de um Poder Judiciário apartado, independente e harmônico em relação aos Poderes Executivo e Legislativo.

Nesse sentido, a Constituição dos Estados Unidos da América em seu artigo III, seção 1, organizou o Poder Judiciário de forma hierárquica, por meio de uma Suprema Corte e tribunais inferiores a serem criados mediante determinação legislativa<sup>435</sup>.

Ao analisarem os artigos da Constituição, por meio dos artigos federalistas, Hamilton, Madison e Jay destacam a importância do Poder Judiciário delegado a “corpos isolados e independentes”<sup>436</sup> do Poder Legislativo, assegurando a todos os juízes algumas garantias básicas como a inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios.

Destaca-se ainda a preocupação dos Founding Fathers americanos em delimitar as competências e a forma de atuação da Suprema Corte, enquanto “um tribunal de Suprema Jurisdição e sem recurso ulterior”<sup>437</sup>:

“O resultado de todas essas observações sobre os poderes da judicatura federal é: que todos eles foram escrupulosamente limitados às causas que manifestamente lhe competem; que, pelo que diz respeito à divisão destes poderes, um pequeníssimo número de causas em primeira instância ficou reservado ao tribunal supremo, deixando-se todo o resto aos tribunais inferiores; que o tribunal supremo terá jurisdição de apelação tanto em matéria de direito como de fato em todos os casos de sua competência (...).”<sup>438</sup>

Nesse sentido, assegurou-se a jurisdição da Suprema Corte para “declarar nulos todos os atos manifestamente contrários aos termos da Constituição”<sup>439</sup>, ainda que emanados pelo corpo legislativo, pois “a Constituição quis colocar os tribunais judiciários entre o povo e a legislatura, principalmente para conter essa última nos limites das suas atribuições”<sup>440</sup>. Trata-se da supremacia constitucional da jurisdição norte-americana de que trata Alexandre de Moraes:

“A característica mais marcante do sistema constitucional americano consiste na absoluta supremacia constitucional e em seu mecanismo de efetivação jurisdicional (judicial review), permitindo-se ao Poder Judiciário e, em especial, à Suprema Corte, mediante casos concretos que lhe são postos a julgamento, interpretar a Constituição Federal, para com ela adequar e compatibilizar as leis e os atos normativos editados pelos demais Poderes de Estado.”<sup>441</sup>

---

<sup>435</sup> “Article III. Section 1. The judicial Power of the United States, shall be vested in one supreme Court, and in such inferior Courts as the Congress may from time to time ordain and establish. The Judges, both of the supreme and inferior Courts, shall hold their Offices during good Behaviour, and shall, at stated Times, receive for their Services, a Compensation, which shall not be diminished during their Continuance in Office.”

<sup>436</sup> HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John, op. cit., p. 475.

<sup>437</sup> HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John, op. cit., p. 473.

<sup>438</sup> HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John, op. cit., p. 481.

<sup>439</sup> HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John, op. cit., p. 459.

<sup>440</sup> HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John, op. cit., p. 460.

<sup>441</sup> MORAES, Alexandre de. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais: garantia suprema da Constituição*. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2003, pp. 85-86.

Com o mesmo entendimento, Mônica Herman Caggiano destaca a importância político-institucional do Poder Judiciário norte-americano no exercício de sua jurisdição constitucional, que se desenvolve e se materializa por meio do controle de constitucionalidade:

“Com efeito, acolhida como um verdadeiro dogma em território norte-americano, a separação de poderes não deixou de prestigiar o Poder Judiciário; conferiu-lhe a função de guardião da Constituição, assegurando-lhe, num primeiro momento, competência quanto ao controle do federalismo, o que, sob o impacto da célebre iniciativa do Chief Justice Marshall, em 1803 (no caso *Marbury v. Madison*), originou o poder de controle de constitucionalidade, consagrando em relação ao Poder Judiciário um papel político-jurisdicional que se materializa no âmbito do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis ou das decisões políticas”<sup>442</sup>.

No exercício de sua jurisdição constitucional, destacam-se as competências da Suprema Corte para “decidir as causas entre dois Estados, entre um Estado e os cidadãos de outro e entre os cidadãos de diferentes Estados” como forma de garantir a “paz da União” e a estabilidade do federalismo americano<sup>443</sup>.

Em outras palavras, foi o Poder Judiciário, no arranjo institucional norte-americano, estruturado para exercer o papel de mediador dos conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo e entre os entes da federação, oferecendo as resoluções para tais desentendimentos por meio de suas decisões e do efetivo exercício de sua jurisdição constitucional.

Resta delimitado, portanto, o primeiro pressuposto para análise e compreensão do papel institucional do Poder Judiciário brasileiro no presidencialismo pós-1988: no modelo presidencialista original, concebido pelos Estados Unidos, o Poder Judiciário e a Suprema Corte em especial, é a instituição com competência para assegurar a harmonia federativa e o equilíbrio entre o governo e o Parlamento por meio da resolução dos seus conflitos político-institucionais.

Para delimitação do segundo pressuposto é necessário que analisemos o desempenho do Poder Judiciário e identifiquemos o ator político responsável pelo papel de moderação dos conflitos institucionais ao longo da evolução da história republicana brasileira.

No Brasil, diversos analistas consideram que as crises entre os Poderes e as paralisias decisórias sempre dependeram, assim como em outros Estados modernos, de uma arbitragem institucional. Entretanto, José Eduardo Faria reconhece que, no Bra-

<sup>442</sup> CAGGIANO, Mônica Herman. A emergência do Poder Judiciário como contraponto ao bloco monocolor Legislativo/Executivo: o exame do quadro brasileiro, tendo por base a reforma política realizada – quase por inteiro – pelos tribunais superiores, in MORAES, Alexandre de (coord.). Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 2009, p. 103.

<sup>443</sup> HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John, op. cit., p. 468.

sil, tal mediação política tem como origem o Poder Moderador desenvolvido no período imperial<sup>444</sup>.

Entretanto, para Sérgio Victor Tamer, essa arbitragem institucional que era desempenhada pelo Poder Moderador no período imperial, não foi atribuída ao Poder Judiciário no período republicano, como nos Estados Unidos da América.

Isso porque, com a proclamação da República em 1891, apesar da instauração de um regime republicano, baseado no sistema presidencialista e federativo e de inspiração norte-americana, a arbitragem institucional – entre Executivo e Legislativo, e entre os entes da federação – foi efetivamente exercida pelas forças armadas:

“Muitos entendem que o poder moderador, teorizado por Benjamin Constant na época das monarquias constitucionais e adotado no Império pela Carta outorgada por D. Pedro I, a 25 de março de 1824, continuou a existir de 1891 a 1964, tendo por titular não um rei, mas as forças armadas”<sup>445</sup>.

Para justificar seu entendimento de que coube às forças armadas exercerem a arbitragem institucional, como espécie de poder moderador no período republicano, Sérgio Victor Tamer destaca “as sucessivas intervenções do Exército na vida política do país”<sup>446</sup>, no período entre 1891 a 1964.

Não é preciso aprofundar tanto a análise para perceber que o entendimento do referido autor está correto no sentido de que coube às forças armadas, em detrimento do Poder Judiciário, o papel de mediação e resolução dos conflitos político-institucionais no Brasil.

Para tanto, basta que se verifique que “o exercício do poder, efetivamente, no Brasil, sempre esteve vinculado à força da arma.”<sup>447</sup> Nesse sentido, a própria deposição do Imperador e proclamação da República foram decisivamente comandadas pelas forças armadas brasileiras.

Posteriormente, ao longo da República Velha como demonstrado, os sucessivos governos sustentaram-se com base na política de governadores – por meio da administração presidencial do condomínio de oligarquias estaduais – e tiveram o estratégico respaldo militar como garantia da estabilidade política e institucional do período. A perda do apoio militar foi, inclusive, o fator preponderante para a crise político institucional que impediu a posse de Júlio Prestes e garantiu a ascensão de Getúlio Vargas ao poder.

---

<sup>444</sup> “Nos tempos imperiais, essa arbitragem foi exercida pelo poder Moderador – um mecanismo autoritário instituído pelo Imperador D. Pedro I na Constituição outorgada de 1824.” in FARIA, José Eduardo. *Presidencialismo de coalizão: as alternativas de arbitragem para a paralisia decisória*. São Paulo, Revista do Advogado, ano XXXVII, n. 135, out. 2017, p. 61.

<sup>445</sup> TAMER, Sérgio Victor. *Fundamentos do Estado democrático e a hipertrofia do executivo no Brasil*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 169.

<sup>446</sup> Idem.

<sup>447</sup> TAMER, Sérgio Victor, op. cit., pp. 223-224.

A Era Vargas, da mesma forma, sustentou-se por meio do apoio das forças armadas, tendo sido sua atuação decisiva para a vitória do governo federal na Revolução de 1932, para o golpe de 1937 e manutenção do Estado Novo até meados de 1945. Foi, assim como na República Velha, a perda do apoio militar o fator condicionante que viabilizou o fim do período ditatorial, por meio da pressão política para convocação de eleições e da Assembleia Constituinte.

Também foi por meio de intervenção militar que se assegurou a antecipação da queda de Getúlio Vargas em 1945, e a manutenção do Presidente do STF, José Linhares, na Presidência da República até a posse do Presidente eleito Eurico Gaspar Dutra.

Com a Constituição de 1946, como já destacamos anteriormente, as forças armadas foram um ator político extremamente importante no período, destacando-se sua atuação na crise política que levou ao suicídio de Getúlio Vargas, a intervenção militar do General Henrique Teixeira Lott para assegurar a posse do Presidente Juscelino Kubitschek e o veto militar à posse de João Goulart após renúncia do Presidente Jânio Quadros, que levou à adoção da solução parlamentarista em 1961.

Nesse sentido, Sérgio Abranches, ao analisar o conturbado período de 1946 a 1964, destaca a omissão do Poder Judiciário para enfrentamento das crises políticas e resolução dos impasses:

“todas as tentativas de saída dos impasses pela judicialização do conflito político foram frustradas, quer pela omissão da Suprema Corte, quer por seu alinhamento aos poderosos do dia. Essa recusa ao controle de constitucionalidade deu mais força e abrangência ao veto militar naquele período. No silêncio do STF, os militares se apossaram do papel de recurso em última instância (...)”<sup>448</sup>.

Por óbvio, com o golpe militar de 1964, as forças armadas, que até então desempenhavam papel de mediação política, assumem efetivamente o protagonismo da condução do governo e da vida política nacional<sup>449</sup>. Para tanto, os militares fizeram, como sabido, diversas intervenções nos Poderes Legislativo e Judiciário por meio da cassação de parlamentares e Ministros, aumento na composição do STF e redução efetiva da autonomia e independência desses Poderes.

Para Abranches, “a situação se agravava com a intervenção militar no Judiciário no período ditatorial, após o golpe contra a Segunda República”, pois com isso, o STF “passara de omissor e politicamente alinhado a subordinado ao Executivo”<sup>450</sup>.

Resta delimitado, portanto, o segundo pressuposto da análise da função do Poder Judiciário no presidencialismo pós-1988: em que pese o papel de arbitragem insti-

<sup>448</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 83.

<sup>449</sup> TAMER, Sérgio Victor, op. cit., pp. 223-224.

<sup>450</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 83.

tucional desempenhado pelo Judiciário no modelo presidencialista norte-americano, no período republicano brasileiro de 1891 a 1985, a mediação política e a resolução dos impasses entre os Poderes foram resolvidas por meio do veto militar e da intervenção política das forças armadas que efetivamente exerceram, durante a maior parte da vida política nacional, uma espécie de poder moderador em relação aos Poderes, instituições e forças políticas nacionais.

A partir desses dois pressupostos – o modelo norte-americano e o poder moderador das forças armadas no Brasil – passamos à análise do papel institucional desempenhado pelo Poder Judiciário no presidencialismo de coalizão brasileiro, reinaugurado com a Constituição de 1988.

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, assegurou-se, de fato, uma elevação do papel institucional do Poder Judiciário, assegurando uma maior autonomia e independência em relação aos demais Poderes e efetivos instrumentos para o desempenho de suas funções e para o exercício da jurisdição constitucional, conforme destaca Abranches:

“Com a autonomia plena, reconhecido efetivamente como um dos três poderes independentes, o Judiciário saiu da Constituinte como um ator político-jurídico decisivo”<sup>451</sup>.

Gilmar Ferreira Mendes destaca essa efetiva ampliação dos poderes do Judiciário e do Ministério Público na Constituição de 1988<sup>452</sup>, e Manoel Gonçalves Ferreira Filho observa que:

“no plano do Judiciário, ampliava-se o controle de constitucionalidade, estendendo-se a legitimação ativa para as ações diretas. Reforçava-se a fiscalização da administração pública, alargando-se o alcance da ação civil pública, mas, sobretudo, dando-se autonomia e força ao Ministério público que se tornava um fiscal não só da lei, mas da própria moralidade pública”<sup>453</sup>.

Para Elival da Silva Ramos, o incremento do sistema de controle difuso de constitucionalidade é uma das mais relevantes inovações da Constituição de 1988 em comparação ao desenho institucional do Judiciário nas cartas constitucionais anteriores, destacando-se:

“a ampliação da legitimação para a propositura de ações diretas de inconstitucionalidade (art. 103, caput); (...), o alargamento do objeto dessas ações, de modo a abranger, também, ‘a omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional’ (art. 103, § 2º); a criação da arguição de descumprimento de direito fundamental,

<sup>451</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 83.

<sup>452</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 901.

<sup>453</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, Aspectos do direito constitucional contemporâneo, op. cit., p. 146.

configurada (...) como uma autêntica ação direta de inconstitucionalidade de caráter subsidiário; a criação da ação direta declaratória de constitucionalidade (...).<sup>454</sup>

A atuação do Judiciário, por meio do controle de constitucionalidade seria no sentido de assegurar uma espécie de contrapeso democrático:

“O papel acrescido da Suprema Corte nessa função intermediadora escapa do âmbito dos mecanismos de vigilância e fiscalização, os freios do sistema (checks). Enquadra-se no plano dos mecanismos de contrapeso democrático (balance), os fatores de equilíbrio entre os Poderes.”<sup>455</sup>

Para José Celso de Mello Filho, esse incremento na atuação jurisdicional do STF principalmente, é dotado de toda a legitimidade conferida a partir da Constituição de 1988 como forma de assegurar o controle de todos os atos praticados pelos demais Poderes, prevenindo quaisquer desvios jurídico-constitucionais e eventuais lesões a direitos subjetivos dos cidadãos:

“É imperioso assinalar, em face da alta missão que se acha investido o Supremo Tribunal Federal, que os desvios jurídico-constitucionais eventualmente praticados por qualquer instância de poder – mesmo quando surgidos no contexto de processos políticos – não se mostram imunes à fiscalização judicial da Suprema Corte (...). a intervenção do Poder Judiciário, nas hipóteses de lesão a direitos subjetivos amparados pelo ordenamento jurídico do Estado, reveste-se de plena legitimidade constitucional, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do poder Legislativo, como se registra naquelas situações em que se atribuem, à instância parlamentar, condutas tipificadoras de abuso de poder, seja por ação, seja por omissão.”<sup>456</sup>

Mônica Herman Caggiano também compartilha o entendimento de que, com a Constituição de 1988, houve uma significativa remodelação das atribuições e do próprio papel institucional do Judiciário, em especial no que se refere à proteção contra as arbitrariedades dos demais Poderes e na garantia dos direitos fundamentais:

“O desenvolvimento da justiça constitucional, envolvendo na sua textura, um respeitável elenco de novas ações para a tutela dos direitos fundamentais, a proteção dos direitos das minorias, a atribuição constitucional de autoridade suprema, em matéria eleitoral, a Cortes Jurisdicionais, e o entendimento de que à Suprema Corte compete, no seu papel de guardião da Constituição, promover a interpretação conforme dos dispositivos constitucionais, estabelecendo critérios e linhas

<sup>454</sup> RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos*. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015, pp. 291-292.

<sup>455</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 367.

<sup>456</sup> MELLO FILHO, José Celso de, op. cit., p. 536.

interpretativas para nortear a atuação do poder Público em geral – não mais limitada ao próprio Judiciário – operaram significativa remodelação das tarefas e da relevância do poder judiciário em cenário político<sup>457</sup>.

Além dessa preocupação da Carta de 1988 em dotar a jurisdição constitucional de instrumentos para proteção das garantias fundamentais em face das arbitrariedades dos agentes públicos, para Sérgio Abranches, a Constituição “aumentou a responsabilidade do Judiciário na mediação política” entre os Poderes Executivo e Legislativo, e “aumentou o escopo do controle constitucional dos atos legislativos e de governo. (...)”<sup>458</sup>

Ou seja, em grande medida, poderia se dizer que ao menos no plano constitucional de 1988, buscou-se aproximar o Poder Judiciário e mais especialmente o STF, das atribuições próprias de um tribunal detentor da jurisdição constitucional para, enquanto guardião da Constituição, resolver os impasses e conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo e exercer o controle de constitucionalidade sobre as leis e atos de governo.

Para José Celso de Mello Filho, o incremento do papel institucional do Judiciário a partir da Constituição de 1988, que possibilitou instrumentos mais efetivos para intervenção judiciária na resolução de impasses entre Legislativo e Executivo, teve como consequência direta o processo de “judicialização da política”.

“A crescente judicialização das relações políticas em nosso País resulta da expressiva ampliação das funções institucionais conferidas ao Judiciário pela vigente Constituição, que converteu juízes e os Tribunais em árbitros dos conflitos que se registram na arena política, conferindo, à instituição judiciária, um protagonismo que deriva naturalmente do papel que se lhe cometeu em matéria de jurisdição constitucional, como revelam as inúmeras ações diretas, ações declaratórias de constitucionalidade e arguições de descumprimento de preceitos fundamentais ajuizadas pelo Presidente da República, pelos Governadores de Estado e pelos partidos políticos, agora incorporados à ‘sociedade aberta de intérpretes da Constituição’ (...)”<sup>459</sup>.

Os novos instrumentos de intervenção judiciária na política e na mediação dos conflitos entre os Poderes tornaram-se incentivos para uma nova “lógica da ação política” que “em parte se judicializa pela expectativa de que possa haver revisão judicial.”<sup>460</sup> Em outras palavras, os atores políticos no arranjo institucional brasileiro passam a ver a judicialização como alternativa para resolução dos seus próprios conflitos.

<sup>457</sup> CAGGIANO, Mônica Herman, op. cit., p. 110.

<sup>458</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 365.

<sup>459</sup> MELLO FILHO, José Celso de, op. cit., p. 531.

<sup>460</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 367.



Manoel Gonçalves Ferreira Filho faz ressalvas a esse processo de judicialização da política após 1988, por entender que, por se tratarem de conflitos de natureza iminentemente política, deveria caber ao próprio processo político sua mediação e resolução:

“conflitos políticos – como os que ocorrem no andamento dos trabalhos parlamentares – podem tornar-se questões judiciais. (...). Assim, frequentemente se veem mandados de segurança contra atos interna corporis do Congresso etc..., com a consequência de ter o juiz de mediar litígios essencialmente políticos, sem a possibilidade de recorrer aos meios essencialmente políticos: a negociação, a composição de interesses, a conciliação etc.”<sup>461</sup>.

Destaca-se ainda a relação direta, identificada por alguns autores, entre o processo da judicialização da política e o presidencialismo de coalizão reinaugurado a partir de 1988, conforme se verifica a “conexão entre o alargamento dos poderes do Legislativo e do Executivo e a ampliação do papel do Judiciário na intermediação de conflitos e no controle constitucional”<sup>462</sup> nesse novo arranjo institucional.

Nesse sentido, Abranches observa que “a intervenção do Judiciário em questões políticas virou rotina no Brasil” ao longo dos últimos 30 anos, e seria decorrência direta dos conflitos entre os governos e o Parlamento e da instabilidade das coalizões governamentais<sup>463</sup>:

“O presidencialismo de coalizão é bastante afetado pela mudança nos humores dos partidos na coalizão. Isso pode acontecer em todo regime no qual o governo depende de uma aliança multipartidária majoritária. Mas o dano é muito maior onde a coalizão é um imperativo da governabilidade. A probabilidade de choques paralisantes entre Executivo e Legislativo aumenta quando é necessário um grande número de partidos para formar a maioria suficiente para garantir a governabilidade. Nesses casos, aumenta também a probabilidade de contrariedades entre governo e oposição no Congresso. O centro se esvazia e deixa de ser amortecedor de crise, permitindo ao presidente trocar alianças. Há, ainda, divergências entre as unidades federativas e a União, agravadas pela extrema concentração fiscal e regulatória na União. Ao contrário dos regimes parlamentaristas, nosso modelo não dispõe de mecanismos políticos ágeis para enfrentar impasses previsíveis entre o Executivo e o Legislativo, entre partidos governistas e opositoristas ou entre a União e as unidades da federação. Essa falta de mecanismos propriamente políticos para resolução de conflitos leva a impasses, crises políticas e paralisia decisória. O único recurso é a judicialização.”<sup>464</sup>

<sup>461</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves., Aspectos do direito constitucional contemporâneo, op. cit., p. 159.

<sup>462</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 365.

<sup>463</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 365.

<sup>464</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 365.

A expansão cada vez mais intensa da judicialização da política no presidencialismo de coalizão pós 1988 seria a tentativa de transformar o Judiciário em “instrumento de desempate do jogo político”. Para tanto, “o STF se tornava o árbitro não apenas dos conflitos Legislativo/Executivo, mas também dos desencontros naturais entre governo e oposição no processo legislativo”<sup>465</sup>.

Para Abranches, trata-se de uma tendência inexorável do presidencialismo de coalizão reformado que se aprofundou consideravelmente ao longo do tempo<sup>466</sup>, entretanto, indica que “o sistema institucional não cumpre bem essa função, sobretudo na instância mais apropriada que é a parlamentar.”<sup>467</sup>

Manoel Gonçalves Ferreira Filho critica essa exacerbação da judicialização da política e identifica que, entre as consequências negativas desse fenômeno, estaria a usurpação das prerrogativas do Executivo e do Legislativo, pelo Judiciário:

“O Judiciário, em todas as suas instâncias, tem-se substituído ao Executivo na determinação de políticas públicas, ou na orientação destas. (...). Igualmente, pode-se dizer, sem qualquer hesitação, que o Judiciário também está substituindo o Legislativo na formulação de normas que deveriam ser objeto de lei”<sup>468</sup>.

Em outras palavras, para Manoel Gonçalves Ferreira Filho o Judiciário estaria assumindo funções políticas,

“ensejado por instrumentos previstos na Constituição e pelas particularidades desta, entretanto, já foi muito além do que os constituintes ou os exegetas do texto de 1988 imaginaram. Ocorre uma ‘judicialização da política’ que leva a uma ‘politização’, em mais de um sentido, do próprio Poder Judiciário”<sup>469</sup>.

Sérgio Abranches também destaca, na análise que faz da atuação do Poder Judiciário nessa conjuntura, que a judicialização da política provocou reflexos político-institucionais bastante relevantes:

“A disputa política passou a ter como palco não apenas os plenários do Congresso, como também varas e tribunais de justiça.”<sup>470</sup>

Como consequência desse fenômeno de exacerbação do papel político do Judiciário, impulsionado pelo presidencialismo de coalizão e pela judicialização da política, vislumbram-se dois desdobramentos quanto ao comportamento do Judiciário, que guardam certa relação entre si, quais sejam: o “ativismo judicial” e a “politização do judiciário”.

---

<sup>465</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 188.

<sup>466</sup> Idem.

<sup>467</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 367.

<sup>468</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O desequilíbrio entre os poderes, op. cit., p. 73.

<sup>469</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O desequilíbrio entre os poderes, op. cit., p. 72.

<sup>470</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 365.

Entre as definições teóricas do fenômeno do ativismo judicial, destaca-se aquela apresentada por Elival da Silva Ramos:

“Ao se fazer menção ao ativismo judicial, o que se está a referir é à ultrapassagem das linhas demarcatórias da função jurisdicional, em detrimento, principalmente da função legislativa, mas, também, da função administrativa e, até mesmo, da função de governo.”<sup>471</sup>

Nesse sentido, ativismo judicial seria uma deturpação do papel institucional do Poder Judiciário, por meio do qual os juízes tomam para si, como decorrência do processo de judicialização da política, atribuições dos demais Poderes.

Para Elival da Silva Ramos, são diversos os fatores de impulsão do ativismo judiciário no Brasil<sup>472</sup>, entre eles, destaca-se o dilema institucional do constitucionalismo de governo. Nesse sentido, o ativismo judicial seria uma das consequências do desempenho dos Poderes, em especial do Legislativo, no presidencialismo de coalizão brasileiro:

“o Poder Judiciário, estimulado pelo reforço à tarefa de controle jurídico da função legislativa que lhe compete exercer e premido pelas pressões no sentido de concretizar plenamente a Constituição social-democrática de 1988, ultrapassa, por vezes, os limites que o nosso sistema jurídico estabelece ao manejo da função jurisdicional, porém o faz, em boa medida, pela ineficiência dos Poderes representativos na adoção das providências normativas adequadas àquela concretização.”<sup>473</sup>

Em outras palavras, o fenômeno de ativismo judicial, que ascendeu sobre o comportamento de parte da magistratura brasileira nas últimas décadas, seria decorrente da “inapetência legislativa do Parlamento”<sup>474</sup>. Diante de tal diagnóstico, que impulsionou o ativismo judicial no Brasil, Elival da Silva Ramos identifica que,

“Para muitos, a matriz desses problemas reside na dinâmica de funcionamento do sistema de governo presidencialista, incapaz de gerar governos apoiados por maiorias parlamentares estáveis, o que se agrava em um quadro de pluripartidarismo exacerbado, como o nosso.”<sup>475</sup>

O segundo desdobramento sobre o comportamento do Judiciário, como consequência da exacerbação do processo de judicialização da política, se refere ao risco de politização do Judiciário.

<sup>471</sup> RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2015, p. 119.

<sup>472</sup> Elival da Silva Ramos elenca e descreve, detalhadamente, cada um dos fatores preponderantes para a expansão do ativismo judicial no Brasil, qual sejam: o modelo de estado intervencionista; a expansão do controle abstrato de normas; a ascensão da tendência doutrinária e filosófica do neoconstitucionalismo; os dilemas institucionais do constitucionalismo de governo – o arranjo institucional do presidencialismo de coalizão; e a atividade normativa atípica do STF, por meio de súmulas vinculantes e o mandado de injunção, in RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2015, pp. 283-320.

<sup>473</sup> RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2015, p. 303.

<sup>474</sup> RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2015, p. 308.

<sup>475</sup> RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2015, p. 304.

•• *O presidencialismo de coalizão no Brasil*

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “a Judicialização da política importa num risco de politização do Judiciário”<sup>476</sup>, porque,

“acostumando-se a decidir questões políticas, o Judiciário pode ceder à tentação de suprir com suas liminares ou julgamentos os demais Poderes, vistos como omissos ou corruptos. Ou seja, substituir-se aos outros Poderes, quebrando a especialização das funções”<sup>477</sup>.

Para Mônica Herman Caggiano, a judicialização da política e a politização do Judiciário seriam sinônimos no mesmo processo em que o Poder Judiciário emerge, no arranjo político institucional, a partir da paralisia do Poder Legislativo, tomando para si a titularidade do processo decisório:

“sob o impacto do fenômeno da politização da justiça ou a judicialização da política, que se materializa pelo deslocamento da decisão política para a sede do Poder Judiciário”<sup>478</sup>.

A partir da tomada das funções inerentes ao Executivo e principalmente ao Legislativo, o Judiciário passa a ficar vulnerável ao processo de politização, à perda de sua imparcialidade e, em último grau, de sua independência:

“chamado frequentemente a decidir questões políticas, o Judiciário tende a se politizar. De fato, o magistrado tende a deixar manifestarem-se as suas convicções e seu senso moral. Aquelas podem desviar-se para o desiderato de favorecer uma ideologia, ou até um partido, este pode leva-lo a um papel de vingador do bem contra o mal. (...). Disto, o passo é curto para a perda de imparcialidade e a assunção de papel partidário, no sentido lato e no sentido estrito do qualificativo. Por outro lado, a percepção de que o Judiciário tem um papel político, pode criar a tentação de afeiçoar, ao menos, o seu órgão supremo ao partido, ou partidos que estejam no poder, em dado momento. À perda de imparcialidade, aí, se somaria a perda de independência”<sup>479</sup>.

Ainda sobre o risco de politização do Judiciário, Manoel Gonçalves Ferreira Filho observa como consequência desse processo que o Judiciário torna-se efetivamente um ator político, vulnerável às críticas e pressões da opinião pública, distanciando-se dos propósitos originais que fundamentam e estruturam o Poder Judiciário e, em especial, a jurisdição constitucional:

“As decisões do Judiciário e, sobretudo, as da Suprema Corte são encaradas politicamente. Simplicisticamente, ou servem ao governo, ou servem à oposição. Em

---

<sup>476</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O desequilíbrio entre os poderes, op. cit., p. 75.

<sup>477</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O desequilíbrio entre os poderes, op. cit., p. 76.

<sup>478</sup> CAGGIANO, Mônica Herman, op. cit., p. 102.

<sup>479</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, O desequilíbrio entre os poderes, op. cit., p. 76.

ambos os casos são contestadas, denunciadas, criticadas, vilipendiadas, não apenas nos corredores do foro, mas pela imprensa, rádio e televisão”<sup>480</sup>.

Em que pese as críticas e as ponderações contrárias ao ativismo judicial e à politização do Judiciário pós-1988, é preciso ressaltar a visão favorável de alguns teóricos a respeito da função e do papel institucional desempenhado pelo Poder Judiciário no presidencialismo de coalizão brasileiro pós-1988, como Marcos Nobre:

“É comum ouvir que movimentos de contorno de veto como esses representariam uma ‘judicialização da política’ ou o exercício de um ‘ativismo judicial’. Como se o Judiciário estivesse indo além do que seria o seu domínio próprio, invadindo competências que pertenceriam ao Legislativo e mesmo ao Executivo. Nessa visão, o Judiciário teria já uma espécie de espaço predeterminado de atuação, fixo, imóvel e imutável, estabelecido sabe-se lá por que mente iluminada, que sabe de antemão como as coisas devem ser, independentemente das disputas políticas concretas. De acordo com essa visão privilegiada, o Judiciário brasileiro seria, no final das contas, algo como uma porta dos fundos do sistema político”<sup>481</sup>.

Na mesma linha, Sérgio Abranches entende como positivo o ativismo judicial no arranjo institucional brasileiro pós-1988, consolidando-se como um componente decisivo para a estabilidade institucional e para a resolução de conflitos políticos e dos impasses entre os Poderes que se desencadearam no período:

“o ativismo judicial para resolução de conflitos e impasses na política é um fator de fortalecimento da resolução de conflitos e impasses na política é um fator de fortalecimento da democracia e do Estado democráticos de direito (...)”<sup>482</sup>.

Entretanto, Sérgio Abranches também reconhece que a “dimensão política da ação do Judiciário tem legitimidade restrita, alto potencial para controvérsias, e se dá nos limites da democracia.”<sup>483</sup>

Da análise do arranjo institucional brasileiro inaugurado pela Carta de 1988 e dos 30 anos que se sucederam é possível concluir, preliminarmente, que houve avanços político-institucionais obtidos com o incremento dos instrumentos de intervenção judiciária e de efetiva atuação da jurisdição constitucional, em especial no que se refere à proteção das garantias individuais, controle das arbitrariedades do Estado e resolução dos conflitos entre entes federativos e entre os Poderes.

As garantias de independência político-institucional do Judiciário e a ampliação de seus poderes com a Constituição de 1988 asseguraram, de certa forma, maior esta-

<sup>480</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, Aspectos do direito constitucional contemporâneo, op. cit., p. 159.

<sup>481</sup> NOBRE, Marcos, op. cit., p. 17.

<sup>482</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 84.

<sup>483</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, pp. 367-368.

bilidade e mecanismos mais objetivos e transparentes para a interlocução e mediação dos conflitos entre Executivo e Legislativo.

Se nas experiências republicanas anteriores a mediação política e resolução dos conflitos eram conduzidas pelas forças armadas, com a Constituição de 1988 e o aprimoramento institucional do Judiciário coube a este Poder o efetivo exercício dessa espécie de “poder moderador”, para a condução da arbitragem institucional brasileira nos últimos 30 anos, que convencionou-se denominar de “judicialização da política”.

Entretanto, as disfuncionalidades do presidencialismo de coalizão, destacando-se entre elas a hipertrofia do Executivo e o fenecimento do Legislativo, fenômenos correlatos e fartamente demonstrados a partir da análise do desempenho desses Poderes, levaram a uma exacerbação da judicialização dos conflitos de natureza política.

Essa judicialização da política, intensificada diante dos conflitos entre os Poderes, se tornou rotina na vida política nacional, inserindo os juízes e tribunais diariamente na agenda nacional, uma vez que, suas decisões tornaram-se decisivas para a resolução dos impasses, influenciando decisiva e excessivamente a indicação dos rumos políticos do país.

Essa tendência gerou dois desdobramentos sobre o comportamento da magistratura e do Poder Judiciário como um todo: o ativismo judicial e o risco de politização do Judiciário.

O ativismo judicial, como demonstrado, apesar de motivado por uma série de outros fatores, também guarda relação de causa e consequência com esse arranjo institucional pós-1988, a partir do qual o Judiciário – do STF às instâncias inferiores – toma para si parte das competências e atribuições que seriam inerentes ao Executivo e ao Legislativo.

O segundo desdobramento sobre o comportamento do Judiciário se refere à inerente politização do Judiciário. Nesse sentido, a atuação excessivamente ativa do Judiciário e a exacerbação de suas competências em detrimento das funções dos demais Poderes tendem a transformar os magistrados em efetivos atores políticos, colocando em risco sua imparcialidade e independência, tornando o Poder Judiciário mais vulnerável às críticas e às pressões da opinião pública e com alto potencial para comprometer o desempenho institucional do próprio Judiciário.

Em que pese o processo de judicialização da política seja inerente ao novo desenho institucional do poder Judiciário inaugurado com a Constituição de 1988, não se pode negar que sua exacerbação tornou-se um estímulo para o ativismo judicial e a politização do Judiciário. Tais fenômenos, por sua vez, são gradações de um mesmo processo político decorrente do presidencialismo de coalizão que indicariam parte das disfuncionalidades do arranjo institucional do presidencialismo de coalizão a partir de 1988.

### 3.2. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: PROPULSOR DE CRISES POLÍTICAS OU FIADOR DA ESTABILIDADE DEMOCRÁTICA?

Há um rico embate acadêmico em torno da avaliação crítica do presidencialismo de coalizão brasileiro. Alguns estudiosos no tema avaliam que o sistema de governo forjado a partir de 1988 é instável e propulsor de crises políticas. É este, por exemplo, o entendimento de Sérgio Abranches que já avaliava, em 1988, que o presidencialismo de coalizão:

“é um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco, e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados, na fase de formação da coalizão”<sup>484</sup>.

Na avaliação do autor seria justamente em razão da heterogeneidade de forças que participam do processo decisório e da dificuldade constante em se construir e manter sólidas coalizões que haveria elevado grau de instabilidade política e institucional nesse modelo de correlação de forças entre os Poderes Executivo e Legislativo, cuja manutenção havia sido assegurada pela recém-criada Constituição de 1988.

O risco para o qual alertava Sérgio Abranches era de que essa instabilidade, provocada pela temerária relação de forças entre os dois Poderes, poderia ganhar contornos dramáticos e com consequências institucionais graves quando atingisse diretamente a Presidência da República<sup>485</sup>. Isso porque o mero risco de “ruptura da aliança, no presidencialismo de coalizão, desestabiliza a própria autoridade presidencial”<sup>486</sup>.

No epicentro de quaisquer crises de sua própria coalizão, o Presidente teria pouca capacidade de reaglutinar sua base de sustentação parlamentar<sup>487</sup>, ao passo que, no Congresso Nacional, tais crises teriam potencial para desorganizar a base de apoio do governo, e “transformar ‘coalizões secundárias’ e facções partidárias em ‘coalizões de veto’, elevando perigosamente a probabilidade de paralisia decisória e consequente ruptura da ordem política”<sup>488</sup>.

Abranches também considerava, ainda em 1988, “a insuficiência e inadequação do quadro institucional do Estado para resolução de conflitos e inexistência de mecanismos institucionais para a manutenção do equilíbrio constitucional”<sup>489</sup>, neste cenário

<sup>484</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, p. 27.

<sup>485</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, p. 30.

<sup>486</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, p. 31.

<sup>487</sup> Abranches já descartava, em 1988, a efetividade de reformas ministeriais, com a substituição de seus titulares com base em indicações dos partidos políticos, como forma de contornar e superar as crises da coalizão governista, in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, p. 30.

<sup>488</sup> Idem.

<sup>489</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 1988, p. 32.

de constante instabilidade e potencial lesivo a partir dos recorrentes atritos entre Legislativo e Executivo. Nesse sentido, haveria um vácuo diante da inexistência de uma força política ou institucional capaz de oferecer alternativas para a mediação, contenção e superação dessas crises.

Depois de Abranches, diversos teóricos fizeram avaliações bastante críticas sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro, conforme sintetiza José Álvaro Moisés:

“Dentre as principais linhas de interpretação, a mais usual sustentou (...) que, embora tenha assegurado importantes avanços quanto aos direitos individuais e sociais, a nova Constituição brasileira teria institucionalizado um sistema político tendente a colocar em risco a sua governabilidade. Seu epicentro seria o chamado presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988; 2001) que, associando poderes presidenciais herdados do período autoritário a algumas características consociativas, a uma legislação eleitoral que combina a representação proporcional com lista aberta de candidatos e a um sistema multipartidário frágil e fragmentado, se caracterizaria por um padrão de qualidade institucional de baixa intensidade. Isso se deveria, entre outras razões, à limitação da capacidade do Congresso para fiscalizar e controlar plenamente as ações do Executivo, à fragilização da relação entre representados e representantes (Mainwaring e Welna, 2005), com o consequente estímulo à continuidade de relações de patronagem e clientelismo, e às dificuldades de se assegurar de forma adequada os meios de controle e de punição da corrupção e de crimes contra o patrimônio público (Ames, 2001).”<sup>490</sup>

Entretanto, para outros teóricos, o presidencialismo de coalizão reinventado em 1988 não é fator de instabilidade institucional, pelo contrário, teria sido essa engenharia institucional que assegurou o funcionamento do processo decisório do Estado brasileiro nas últimas três décadas, conforme observa Fernando Limongi:

“o controle exercido pelo presidente e os líderes partidários sobre a agenda dos trabalhos parlamentares e do processo decisório no interior do Congresso, tendo por base os poderes institucionais, tem efeitos significativos sobre o desempenho da coalizão de apoio ao presidente e a sua capacidade de manter-se unida ao longo do tempo. O controle do governo sobre a agenda protege a coalizão de governo contra comportamento oportunista e imediatista de seus próprios membros”<sup>491</sup>.

Para Fernando Limongi, o presidencialismo de coalizão de 1988 desenvolveu-se como antídoto para as crises<sup>492</sup> e explicaria a aparente estabilidade do sistema ao longo

<sup>490</sup> MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 66, fev. 2008, p. 19.

<sup>491</sup> FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Bases institucionais do Presidencialismo de Coalizão*. Lua Nova, São Paulo, n. 44, 1998, p. 102.

<sup>492</sup> “Figueiredo e Limongi (1999; 2003) e (Santos, 2003), ao lado de outros estão entre os autores que mais contribuíram para mudar os rumos do debate sobre a questão, mostrando que diferente da tese original que elencava um conjunto de fatores institucionais causadores de risco permanente de instabilidade



das décadas seguintes, possibilitando a consolidação da democracia, das eleições periódicas, da alternância de poder e da promoção de reformas – por meio da imposição da agenda presidencial – que possibilitaram a estabilização econômica do Brasil ao longo do período.

Da mesma forma, Paulo Ricardo Schier avalia positivamente o presidencialismo de coalizão:

“É a partir desse arranjo que funciona o presidencialismo de coalizão: como um conjunto de procedimentos impostos por uma organização institucional que combina institutos que tornariam insolúveis os conflitos sociais, mas que, em seu funcionamento, encontra nas coalizões um procedimento eficiente de mediação social e de formação de políticas, capaz de conferir governabilidade.”<sup>493</sup>

Para Paulo Ricardo Schier, não há dúvidas que o presidencialismo de coalizão possibilitou “a criação de governos mais estáveis e dialógicos e a (...) ampliação do poder de agenda”<sup>494</sup> e:

“funciona como um mecanismo eficiente para garantir estabilidade e governabilidade no contexto de um arranjo institucional em que o presidente da república possui muitos poderes e, inevitavelmente, um parlamento multipartidário, tendo que dar conta de interesses políticos e sociais plurais e fragmentados o que, certamente, gera frustrações e tensões. Neste quadro tem-se que ele cria a possibilidade que os diversos grupos, classes, frações de classes e facções que integram o Congresso Nacional solucionem os conflitos políticos e de interesses através da negociação de uma pauta definida dialogicamente.”<sup>495</sup>

Fabiano Santos, ao comparar o desempenho do presidencialismo de 1946-64 com o presidencialismo de 1988, conclui que houve uma “transição entre um sistema presidencialista fragmentado em facções para um sistema presidencialista de coalizão racionalizado”<sup>496</sup>, caracterizando-se pelo “comportamento do Legislativo (...) mais previsível e cooperativo com o governo”. E a chave para explicar essa maior estabilidade do sistema político pós-1988 estaria na concentração de poderes e prerrogativas no Poder Executivo.

José Álvaro Moisés condensa, de forma bastante didática, os argumentos e a linha de raciocínio daqueles que sustentam que o presidencialismo de coalizão brasileiro

---

política, especialmente, de paralisia decisória derivada de relações potencialmente conflituosas entre o executivo e o legislativo, o país teria consolidado um sistema político que, semelhante ao parlamentarismo, asseguraria não apenas a capacidade do executivo de ter os seus projetos de leis e de políticas aprovados pelo parlamento, mas também o domínio quase absoluto dos presidentes sobre a agenda política do parlamento” in, MOISÉS, José Álvaro. Introdução, in \_\_\_\_\_ (org.), op. cit., p. 8.

<sup>493</sup> SCHIER, Paulo Ricardo, op. cit., p. 92.

<sup>494</sup> SCHIER, Paulo Ricardo, op. cit., p. 114.

<sup>495</sup> SCHIER, Paulo Ricardo, op. cit., p. 123.

<sup>496</sup> SANTOS, Fabiano, op. cit., 2003, p. 24.

é o instrumento por meio do qual se possibilitou a estabilidade democrática e institucional das últimas décadas:

“Enquanto o foco central desse diagnóstico confrontava os efeitos do presidencialismo de coalizão com a doutrina da separação de poderes, a principal abordagem alternativa, consolidada a partir de meados da década passada, tomou direção oposta. Enfatizou precisamente a estabilidade que as instituições democráticas teriam conquistado depois de 1988 e, principalmente, a superação da paralisia decisória que caracterizou as relações entre o Executivo e o Legislativo no período pré-64. (...) os defensores dessa posição sustentam que o Brasil institucionalizou um sistema político centrado no Executivo e nas lideranças partidárias, mas que, a exemplo do parlamentarismo e de outros sistemas presidencialistas (à exceção do caso norte-americano), o presidencialismo brasileiro asseguraria a governabilidade do sistema mediante a delegação de poder que recebe da maioria parlamentar integrante das coalizões governativas. Em virtude de prerrogativas constitucionais estabelecidas em 1988, o Executivo deteria o poder não apenas de impor a agenda política e de ter a última palavra nas alocações orçamentárias, mas de assegurar o apoio necessário ao desempenho de suas funções (...). Não haveria razão, nesta perspectiva, para se falar de risco à governabilidade e da necessidade de as instituições serem aperfeiçoadas, pois as taxas de sucesso e dominância do Executivo no parlamento comprovariam a funcionalidade do sistema (Figueiredo e Limongi, 1999; Limongi, 2006).”<sup>497</sup>

Na última década, outros teóricos somaram suas considerações às críticas relativas ao presidencialismo de coalizão. José Eduardo Faria, por exemplo, caracteriza o presidencialismo de coalizão como um “sistema de alto risco” que não promove maior estabilidade, pelo contrário, potencializa a instabilidade, que passa a ser influenciada por diversos fatores tais como as questões relativas à situação econômica do país:

“o presidencialismo de coalizão, no qual os partidos da base se enfrentam em manobras calculadas para obter cargos e influência decisória, é assim um sistema de alto risco (...). E essa instabilidade tende a crescer ainda mais na transformação das alianças em coalizões efetivamente governantes para enfrentar situações decorrentes da deterioração do ambiente econômico, tais como descontrole monetário, desequilíbrio cambial, preços distorcidos, redefinição de prioridades para o gasto público, aumento da carga tributária, mudanças nas regras previdenciárias e arrocho salarial. Por exemplo, uma coalizão pode formar-se com base em amplo consenso político e ser liquidada pela divergência quanto a princípios e orientações de política econômica ou de política social. Quando isso acontece, o relacionamento do governo com as bases majoritárias de sustentação se enfraquece, o que aumenta a polarização, estimulando novos embates. Com isso, a superação

---

<sup>497</sup> MOISÉS, José Álvaro, *Cultura política...*, op. cit., pp. 19-20.

negociada dos conflitos torna-se cada vez mais difícil, tensa e sujeita a riscos de contingência, uma vez que essa polarização amplia desmesuradamente as concessões que um presidente da República tem de fazer (...) para se manter no comando”<sup>498</sup>.

Para José Eduardo Faria o presidencialismo de coalizão baseia-se em um círculo vicioso no qual a estabilidade institucional está condicionada à manutenção da coalizão governamental. Esta coalizão, por sua própria natureza, é volátil e sua manutenção fica condicionada a uma série de fatores tais como o oferecimento de vantagens aos partidos e parlamentares – os custos do presidencialismo de coalizão; o apoio popular do governo, medido pelos índices de popularidade do Presidente; o grau de afinidade ideológica e programática dos parlamentares em relação às propostas do governo; a situação macroeconômica do país e dos entes federativos, entre outros.

Nesse sentido, na deficiência de quaisquer desses fatores há um gatilho para que partidos e parlamentares movimentem-se – os embates de que trata José Eduardo Faria – colocando em risco a estabilidade da coalizão. Em situações mais graves, a ruptura de grupos políticos e partidos pode ocasionar baixas significativas nas coalizões governamentais, obrigando o Presidente a reorganizar suas bases parlamentares.

O círculo vicioso seria, portanto, de movimentos constantes – verificados em todos os períodos presidenciais pós-1988 – em que a maior ou menor estabilidade política e institucional do governo fica condicionada à maior ou menor coesão de sua coalizão.

Quando há desentendimentos, embates e rupturas, deflagram-se crises na base de sustentação parlamentar que colocam em risco a governabilidade e afetam diretamente o próprio desempenho do Executivo na condução de sua agenda:

“De polarização em polarização, de embate em embate, a paralisia decisória se converte num círculo vicioso, na medida em que cada fracasso alimenta-se do fracasso anterior”<sup>499</sup>.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho também é crítico do presidencialismo de coalizão e parte sua análise da incompatibilidade entre um sistema político-democrático estável e a excessiva proliferação de partidos:

“A fórmula da democracia pelos partidos não se compatibiliza com o funcionamento de um número muito grande de partidos – o multipartidarismo “excessivo”. É isto experiência mundial. Na verdade, idealmente esse modelo reclama o bipartidarismo. Realmente, neste caso, o povo, ao votar, escolhe quem vai governar e qual a orientação do governo – presumidamente o programa do partido majoritário. Sendo muitos os partidos, a linha governamental será, em regra geral,

<sup>498</sup> FARIA, José Eduardo, *Presidencialismo de coalizão...*, op. cit., p. 60.

<sup>499</sup> Idem.

•• *O presidencialismo de coalizão no Brasil*

fruto do acordo de partidos que se compõem para constituir a coalizão majoritária – a “maioria” –, o que significa que o programa de governo será fixado entre eles, à margem da vontade popular.”<sup>500</sup>

Passados 30 anos da redemocratização, de fato, o presidencialismo de coalizão da Constituição de 1988 é mais resistente aos abalos políticos e econômicos do que o presidencialismo experimentado entre 1946 e 1964<sup>501</sup>. Entretanto, assim como na experiência anterior, o presidencialismo de coalizão de 1988 não foi capaz de dirimir os riscos e os dilemas inerentes a esse sistema de governo.

Na prática dos últimos 30 anos, a sistemática do presidencialismo de coalizão assumiu a dinâmica de um pêndulo, alternando-se entre duas situações opostas a depender da maior ou menor força do Presidente, dimensionada a partir do tamanho e da coesão de sua coalizão parlamentar.

Em um cenário em que o Presidente da República está forte, com ampla base de apoio parlamentar, estabilidade econômica e altos índices de aprovação pela opinião pública, o que se verifica é o baixo desempenho do Congresso Nacional, que tende a ser mais submisso, sem apresentar maiores resistências à agenda legislativa do Presidente e sem oferecer maiores riscos quanto à utilização dos instrumentos de fiscalização e controle de que dispõe.

Em outras palavras, nesse contexto, o Legislativo converte-se em ratificador das decisões previamente tomadas pelo Poder Executivo, abstendo-se de exercer seu poder de veto e omitindo-se em sua função de fiscalizar e controlar as ações governamentais. Ressalta-se que existe, obviamente, uma gradação a depender de uma série de fatores diretos e indiretos.

Em um cenário diametralmente oposto, em momentos de maior instabilidade econômica, com a perda de popularidade do Presidente da República e eventuais conflitos internos da coalizão governamental no Congresso, o governo perde gradativamente seu poder de controle sobre a agenda legislativa, ficando mais exposto às intervenções do Legislativo através do seu poder de veto e dos demais instrumentos de fiscalização e controle de que dispõe.

Em uma análise objetiva dos últimos trinta anos, podemos dizer sem qualquer dificuldade que a arranjo político-institucional brasileiro pendulou entre esses dois polos com diversas gradações, mas alternando-se entre a maior ou menor submissão do Congresso ou do Presidente da República<sup>502</sup>.

---

<sup>500</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional, op. cit., p. 154.

<sup>501</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 12.

<sup>502</sup> Nesse sentido, é pertinente a observação de Sérgio Abranches no sentido de que: “A submissão do Congresso ou a submissão do presidente representam, ambas, a subversão do regime democrático. E este é um risco sempre presente, pois a ruptura da aliança, no presidencialismo de coalizão, desestabiliza a própria autoridade presidencial”, in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 31.

Diante desse arranjo institucional que conjuga um Presidente forte e um Congresso com poder de veto, há uma excessiva dependência do Executivo em relação à obtenção e manutenção de uma base parlamentar majoritária. Isso porque, para que o Presidente possa de fato exercer suas competências e conduzir a agenda política nacional, como longamente demonstrado, a formação da coalizão governamental torna-se imperiosa.

Entretanto, diante da necessidade iminente de formação da coalizão majoritária, quaisquer embates, defecções ou rupturas políticas entre o governo e partidos políticos que compõem sua base parlamentar, há comprometimento da estabilidade de toda a coalizão que, conseqüentemente, colocam a própria governabilidade e autoridade presidencial em risco.

Essa relação de dependência entre o Presidente e sua coalizão e a instabilidade decorrente desse dilema geram “conseqüências significativas e, não raro, estressantes no relacionamento entre Executivo e Legislativo”<sup>503</sup>. Sérgio Abranches também destaca historicamente o “grande distanciamento entre a agenda presidencial e a agenda legislativa”, que “tem resultado em conflito, paralisia e crises institucionais.”<sup>504</sup>

Nesse sentido, quando há crises dessas coalizões e o Presidente perde parcial ou totalmente o apoio parlamentar que lhe assegura a governabilidade, há uma tendência de enfretamento do Legislativo em relação ao Executivo que pode gerar dois tipos de riscos inicialmente:

“o risco de primeiro grau, de paralisia do processo decisório, (...), capaz de bloquear qualquer votação relevante. Assim o governo ficaria incapacitado de aprovar qualquer medida importante de política ou promover qualquer reforma. E o risco de segundo grau, de aprovação pelo Legislativo de medidas que conflitem com as políticas governamentais ou as comprometam em grau variável de gravidade.”<sup>505</sup>

No risco de primeiro grau de que trata Abranches, a desorganização da coalizão governamental pode gerar paralisia decisória, ou seja, ocasionar crises políticas nas quais o Executivo perde sua capacidade de conduzir a agenda legislativa e o Legislativo, por sua vez, dada sua fragmentação, não consegue tomar para si a condução do processo decisório.

Nessas crises de paralisia decisória, tanto o Executivo quanto o Legislativo ficam impossibilitados de conduzir a agenda política nacional, dificultando a tramitação e aprovação de quaisquer propostas, mesmo as mais simples, em um cenário de verdadeiro déficit de liderança, de negociação e de condução do processo decisório.

Há ainda o risco de segundo grau no qual o Executivo não consegue impor sua agenda legislativa, possibilitando que outras forças políticas no Legislativo tomem

<sup>503</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, pp. 354-355.

<sup>504</sup> Idem.

<sup>505</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 217.

para si a condução do processo decisório, aprovando matérias dos próprios parlamentares ou modificando as proposições originais do governo, no sentido contrário aos interesses e às diretrizes do Poder Executivo.

Nos últimos anos, esse risco de segundo grau inerente à instabilidade das coalizões governamentais manifestou-se na forma de “pautas bomba”, conforme noticiado pela imprensa, por meio das quais, contrariando os interesses dos governos, o Congresso acabou aprovando medidas com alto impacto financeiro e orçamentário mesmo em um cenário de delicada situação fiscal das contas públicas.

Se levadas às últimas consequências, a desorganização das coalizões governamentais e perda da governabilidade presidencial podem gerar ainda um risco de terceiro grau: as crises disruptivas que se relacionam diretamente com a própria estabilidade e continuidade do mandato presidencial:

“A estabilidade do mandato presidencial depende da capacidade de manter uma coalizão majoritária. Tem sido assim nas crises da Terceira República, como foi nas crises da Segunda. Falo de crises políticas disruptivas, que decorrem da perda de confiança e legitimidade do presidente e da fuga de partidos ou facções da coalizão sem as quais não é mais possível compor uma maioria, (...). Presidentes minoritários têm sido incapazes de preservar seu mandato. Na Segunda República, a ruptura do mandato se deu por suicídio, renúncia e golpes. Na Terceira, por impeachment.”<sup>506</sup>

O risco de terceiro grau, inerente ao presidencialismo de coalizão, estabelece uma relação direta “entre firmeza da coalizão e segurança do mandato presidencial”. Nas palavras de Sérgio Abranches, seria exatamente esse binômio de forças “que distingue o presidencialismo de coalizão dos presidencialismos multipartidários de maioria ou dos que precisam recorrer a coalizões incidentais.”<sup>507</sup>

Ou seja, para além da governabilidade, do grau de afinidade entre Executivo e Legislativo e do índice de eficiência presidencial na imposição da agenda política, o que verdadeiramente caracterizaria o presidencialismo de coalizão, em detrimento de outros sistemas políticos, seria a dependência da coalizão como pressuposto para garantir, ao longo desses 30 anos, a durabilidade do próprio mandato presidencial:

“A ausência de apoio parlamentar implica o congelamento da agenda de políticas da Presidência, que corre o risco de se deslegitimar junto à sociedade, desestabilizando o governo. Presidentes sem condições de governança rapidamente veem as condições de governabilidade se exaurirem, (...), provoca um movimento de fuga da coalizão, a debandada dos aliados e, no limite, a perda do mandato. Foi assim com Getúlio Vargas, com Jânio Quadros, com Fernando Collor de Mello e com

<sup>506</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 89.

<sup>507</sup> Idem.

Dilma Rousseff. Em outras palavras, dois dos quatro presidentes eleitos, tanto na Segunda quanto na Terceira República, perderam as condições de governança e governabilidade por serem ou por se tornarem minoritários”<sup>508</sup>.

Assim como José Eduardo Faria, Sérgio Abranches reconhece uma ligação direta, no presidencialismo de coalizão, entre a coesão da coalizão governamental, a manutenção do mandato presidencial e fatores externos, tais como o apoio popular do Presidente e o sucesso de sua política macroeconômica:

“O presidente eleito pelo voto direto e geral dos cidadãos é vulnerável aos humores do eleitorado, que determinam sua popularidade com base no seu desempenho. A observação sistemática dos acontecimentos políticos na histórica republicana pós-1945 indica que a popularidade está associada ao desempenho macroeconômico, principalmente à renda real, logo inflação e desemprego, e à percepção do comportamento moral do presidente. (...) associação histórico-concreta entre tragédia econômica e crise política (...).”<sup>509</sup>

E completa que:

“o sucesso econômico vitamina a governabilidade. (...). Como o Legislativo tem o ouvido colado no eleitorado e o ouve cada vez mais à medida que se aproximam as eleições, a popularidade se torna um fator crucial para a coesão da coalizão presidencial. Popularidade atrai, impopularidade repele. (...). Impopularidade (...) tem levado a crises na coalizão e abalos na Presidência. Ela põe em risco a coalizão governista, iniciando um ciclo de fuga do centro ocupado pelo presidente, de afastamento, que tende a levar à paralisia decisória e provoca tentativas de restauração da coalizão por meio de reformas de ministério, sempre problemáticas. (...) em todos os momentos de queda forte de popularidade surgiram iniciativas que ameaçavam o mandato presidencial, entre elas pedidos de impeachment. Quando altos índices de impopularidade se deram num ambiente de grande desconforto econômico, com recessão e inflação e expectativas pessimistas, o risco para a governabilidade foi sempre muito elevado. Em ambientes como esse ocorreram os dois impeachments da Terceira República.”<sup>510</sup>

Tais fatores externos – o apoio popular e a política macroeconômica – instáveis por sua própria natureza, somam-se a outros fatores tais como a hiperfragmentação partidária na composição do Congresso; a heterogeneidade ideológica e incompatibilidade programática verificada na composição de algumas coalizões governamentais; a volatilidade dos interesses políticos dos parlamentares e dos partidos; e a importância dada, no presidencialismo, à personalidade pessoal do Presidente, que conferem a

<sup>508</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 79.

<sup>509</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 349.

<sup>510</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 350.

esse sistema de governo uma enorme dificuldade de assegurar efetiva estabilidade político-institucional.

Muito embora diversos teóricos defendam a maior resistência do presidencialismo de coalizão de 1988, em especial no que se refere à imposição da agenda legislativa pelos governos, não há como negar o impacto institucional e as disfuncionalidades graves desse sistema de governo, verificados, por exemplo, nas sucessivas crises disruptivas que interromperam o mandato de dois, dos quatro Presidentes eleitos no período<sup>511</sup> entre 1988 e 2018.

No presidencialismo de coalizão pós-1988, as mais graves crises institucionais e os conflitos de grandes proporções na relação entre Executivo e Legislativo têm sido resolvidas por meio do processo de impeachment, que se tornou uma espécie de “reação à perda da maioria social que elegeu a pessoa na Presidência e da dissolução de sua coalizão parlamentar”<sup>512</sup>. Não por acaso, todos os Presidentes, como demonstrado anteriormente, foram alvo de pedidos de abertura de processo de impeachment entre 1989 e 2018.

Trata-se, entretanto, de “instrumento inadequado para essa finalidade. Suas características complexas, traumáticas, (...) o desqualificam como saída apropriada para as crises na relação entre Executivo e Legislativo e de perda de popularidade e legitimidade presidencial.”<sup>513</sup>

Sérgio Abranches avalia criticamente os processos de impeachment decorrentes do presidencialismo de coalizão pós-1988, por entender que não se trata de mecanismo usual para a interrupção do mandato presidencial, dadas as suas consequências institucionais graves:

“A estabilidade é, portanto, inerente ao mandato presidencial. Quando ocorre a interrupção, dá-se uma excepcionalidade prevista na lei, (...). A expectativa constitucional de duração do mandato pelo prazo determinado na Constituição é frustrada por uma decisão política majoritária especialíssima do Congresso. Por isso, ela só pode se dar em casos de crime de responsabilidade, jamais por simples perda da confiança da maioria parlamentar. (...). O impeachment não é, e jamais será, um substituto funcional ou mecanismo equivalente ao voto de desconfiança no parlamentarismo. São procedimentos de natureza institucional e política muito diferentes.”<sup>514</sup>

---

<sup>511</sup> “Outro ponto crítico do presidencialismo de coalizão tem a ver com a governabilidade, a estabilidade do mandato presidencial e o funcionamento pleno das instituições quando há conflito entre Executivo e Legislativo. Com dois impeachments em trinta anos, entre quatro presidentes eleitos, tenho sérias dúvidas se é mesmo possível falar num regime institucional totalmente funcional. Impeachments dão processos traumáticos, rupturas políticas graves, nada triviais. Espera-se que rupturas políticas dessa magnitude sejam raras.” in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 344.

<sup>512</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 350.

<sup>513</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 351.

<sup>514</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 355.



Para além da análise concreta dos processos de impeachment e as singularidades de cada uma das crises políticas vivenciadas pela Nova República, é preciso aqui recolocar o entendimento de que as crises disruptivas que levaram a interrupção de mandatos presidenciais após 1988 são efeitos colaterais que também indicam as disfuncionalidades e as deficiências institucionais do sistema de governo brasileiro forjado a partir da Constituição de 1988.

Compartilhamos do entendimento de que os processos de impeachment, por sua gravidade e seus reflexos institucionais de grande proporção e complexidade, não podem ser utilizados de forma usual como remédio jurídico-institucional para superação das crises políticas protagonizadas pelo enfrentamento entre o Presidente da República e o Congresso Nacional. Isso porque o impeachment do Presidente e sua consequente deposição pressupõem o cometimento de crime de responsabilidade pelo Presidente no exercício do mandato, devidamente tipificado na Lei nº 1.079, de 1950.

Em outras palavras, a perda de apoio social e parlamentar do governo e a deterioração da economia não podem ser suficientes para a adoção do impeachment como solução para as crises disruptivas no presidencialismo de coalizão.

Sérgio Abranches reconhece que, ainda que nossas crises desde 1988 não terminem em golpe militar ou rupturas institucionais gravíssimas como esta, não é possível falar que nossas instituições políticas embora resilientes, têm desempenhado um bom desempenho:

“Não é possível considerar inteiramente bom um sistema socioeconômico e político que gerou os resultados sociais, políticos e econômicos acumulados até agora (...). É indiscutível que permitiu muito avanço. É inegável que contribuiu para consolidar enorme atraso. Não é possível considerar de qualidade uma democracia com esse padrão de desempenho. Não é possível dizer que a versão de 1988 do presidencialismo de coalizão vai bem só porque tem conseguido evitar o destino trágico do presidencialismo de coalizão de 1945, ou porque tem produzido mais decisões relevantes.”<sup>515</sup>

Isso porque,

“Entre a normalidade institucional e o golpe militar, há vários pontos de descontinuidade ou insuficiência institucional muito relevantes, que podem não afetar a ordem constitucional e a vigência do Estado democrático de direito, porém determinam o funcionamento subótimo, a baixa qualidade do sistema político e da democracia.”<sup>516</sup>

É preciso reconhecer, portanto, que essa a dependência de coalizões majoritárias como condição para a própria sobrevivência do governo e continuidade do mandato

<sup>515</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 373.

<sup>516</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 364.

presidencial é uma das – senão a mais grave – disfuncionalidades do arranjo institucional brasileiro, que contamina e compromete o próprio desempenho dos Poderes Executivo e Legislativo e corrobora o entendimento de Abranches em relação à “baixa qualidade do sistema político e da democracia”.

Além disso, é necessário reconhecer o déficit político-institucional brasileiro diante da insuficiência de mecanismos institucionais de mediação para resolução dos conflitos políticos, evitando assim, que o desmonte das coalizões governamentais e a deterioração da relação entre os Poderes deflagrem processos de impeachment como solução remendada para as crises disruptivas:

“O presidencialismo de coalizão não é inexoravelmente instável, nem promove a ingovernabilidade crônica ou cíclica. Mas, por suas singularidades, principalmente a dependência da Presidência da República para com uma grande coalizão, com graus irredutíveis de heterogeneidade, ele requer mecanismos muito ágeis de mediação institucional e resolução de conflitos entre os poderes políticos da República. Mecanismos que não estão presentes no nosso processo legislativo, nem nas regras eleitorais. Esse tipo de mediação está também fora do escopo do poder moderador razoável do Judiciário.”<sup>517</sup>

Em 1988, ao tratar do dilema institucional do presidencialismo de coalizão, Sérgio Abranches já alertava para a ausência de mecanismos e instituições dotadas de capacidade e competência para realizar a arbitragem político-institucional capaz de resolver, com certa estabilidade e velocidade, os conflitos entre os Poderes executivo e Legislativo.

Passados trinta anos, ao reanalisar o presidencialismo de coalizão brasileiro, Abranches descreve o papel de destaque ocupado pelo Judiciário no âmbito do processo de “judicialização da política”, mas reconhece que esse papel moderador, de mediação institucional entre os Poderes, ficou “fora do escopo” do Judiciário, muito em razão do próprio formato da jurisdição constitucional brasileira.

Além disso, ao analisar a Constituição de 1988 e o ordenamento jurídico brasileiro, Abranches reconhece que o processo legislativo e o sistema eleitoral também não abarcaram em si, instrumentos institucionais capazes de executar esse papel de mediação institucional que diminuísse os conflitos e oferecesse soluções aos impasses entre Executivo e Legislativo no arranjo institucional brasileiro.

É difícil concluir de forma categórica, se o presidencialismo de coalizão é propulsor de crises políticas ou fiador da estabilidade democrática. É fato que o sistema de governo forjado na Constituição de 1988 é mais resistente e inovador do que o presidencialismo de coalizão de 1946, tendo possibilitado até aqui uma experiência presidencialista mais duradoura do que a anterior, com eleições livres e periódicas, efetiva

---

<sup>517</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 341.

alternância de poder e a substituição das forças armadas pelo Judiciário enquanto instituição política relevante para o enfrentamento das crises política do período.

O presidencialismo de coalizão de 1988 possibilitou ainda, por meio da agenda legislativa e das novas competências do Presidente da República, o oferecimento e a implementação de diretrizes de governo e de políticas macroeconômicas que viabilizaram, ao longo desses trinta anos, o início do processo de modernização do Estado, o controle da superinflação, as medidas de ajuste fiscal, uma maior distribuição de renda e de melhora efetiva da qualidade de vida da população.

Entretanto, esse mesmo presidencialismo de coalizão gerou custos de ordem financeira, orçamentária e institucional. Não se pode deixar de destacar, como demonstrado anteriormente, que o imperativo de formação e manutenção de amplas coalizões governamentais nos períodos presidenciais desde 1988 acarretaram o inchaço da máquina pública por meio da distribuição de cargos comissionados e de Ministérios, e viabilizou a apropriação do orçamento e a utilização das emendas parlamentares como moeda de troca e de barganha política.

Em um estágio mais grave de deterioração das relações político-partidárias, agravada pela hiperfragmentação da representação do Congresso, a coesão das coalizões governamentais – cada vez mais heterogêneas – demandaram custos de outra grandeza, que escaparam os limites da legalidade e do interesse público. Referimo-nos ao aparelhamento da máquina pública por grupos e partidos, à realização de negócios escusos como forma de obter vantagens pessoais e financiamento eleitoral, e à deformação do presidencialismo de coalizão em presidencialismo de cooptação.

Além dos custos de toda ordem, é preciso considerar que esse modelo de coalizões forjado a partir de 1988 não foi capaz de dirimir riscos e de evitar crises. Nesse sentido, em um cenário com Presidente forte, o que se verificou foi o total comprometimento de qualidade e o baixo desempenho do Poder Legislativo no desempenho de suas funções.

Por outro lado, nos momentos em que o Presidente se enfraqueceu, quer seja pelos problemas macroeconômicos, de popularidade e de desmonte de sua coalizão governamental, o que se verificou foi a subversão do Presidente em refém dos partidos no Congresso, vulnerável ao poder de veto e aos instrumentos de fiscalização e controle de que dispõem os parlamentares.

Nesse contexto, de enfraquecimento da coalizão e conseqüentemente da própria autoridade presidencial, verificaram-se riscos, de primeiro, segundo e terceiro grau. Os riscos de primeiro e segundo grau são os sinais habituais de crise política no presidencialismo de coalizão: a paralisia decisória e as pautas bomba.

Em um terceiro grau desses riscos inerentes à lógica do presidencialismo de coalizão, estariam as crises disruptivas que podem ser geradas por uma série de fatores internos e externos e que surgem como elemento determinante para a continuidade ou interrupção do mandato presidencial.

No presidencialismo de coalizão pós-1988, as crises disruptivas manifestaram-se na forma de processos de impeachment e podem ser consideradas o estágio mais avançado de deterioração da coalizão governamental e da perda de apoio popular e parlamentar do Presidente.

No Brasil desde 1988, a mera utilização do instrumento de impeachment como solução para a resolução dos impasses mais graves e das crises mais complexas na relação entre Legislativo e Executivo é, por si só, um dos sintomas mais latentes das disfuncionalidades do presidencialismo de coalizão governamental.

É bem verdade que o presidencialismo de coalizão brasileiro, na sua versão de 1988, é mais resistente e possibilitou avanços políticos, econômicos e sociais. Pode-se dizer inclusive, que foi um efetivo fiador da redemocratização e da estabilidade democrática em nosso país.

Entretanto, além de gerar custos altíssimos para manutenção das coalizões e para a própria continuidade do mandato presidencial, não foi capaz até aqui, por seus próprios instrumentos e características, de diminuir os riscos e evitar as crises político-institucionais, intrínsecas a essa relação conflituosa entre Legislativo e Executivo que caracteriza o arranjo institucional brasileiro.

### **3.3. O FUTURO DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO**

Cumpre-nos analisar o futuro do presidencialismo brasileiro, tendo como pressuposto a valoração crítica com que abordamos o arranjo institucional brasileiro das últimas décadas. Nesse sentido, os custos, os riscos e as disfuncionalidades do presidencialismo de coalizão demandam reflexões críticas a respeito do futuro institucional do sistema de governo brasileiro. Afinal, o que precisa ser mudado?

Para a análise do futuro do presidencialismo brasileiro dividiremos em duas partes organizadas metodologicamente de acordo com a dimensão dos ajustes que pretendemos sugerir para manutenção do sistema de governo brasileiro.

A primeira parte tem como premissa de manutenção do sistema presidencialista de governo no Brasil. Para tanto, analisaremos como seria possível manter o sistema de governo presidencialista, por meio de uma abordagem detalhada com sugestões de modificações e reformas necessárias para o aprimoramento e revitalização do arranjo institucional brasileiro.

Entre as reformas e ajustes necessários para a manutenção do presidencialismo brasileiro, abordaremos questões relativas ao sistema eleitoral, o sistema partidário, o processo legislativo e parlamentar, a organização dos Poderes Executivo e Legislativo e o sistema de jurisdição constitucional brasileiro.

A segunda parte de reflexões sobre o futuro do sistema de governo brasileiro pretende retomar o rico debate teórico sobre a substituição do nosso sistema presidencialista por outros sistemas adotados ao redor do mundo.

Nesse sentido, analisaremos a constitucionalidade de mudança do sistema de governo brasileiro à luz do plebiscito de 1993. Em seguida, analisaremos a mero título exemplificativo, alguns modelos político-institucionais que podem servir de base para o sistema de governo brasileiro, tendo como principais referências o parlamentarismo inglês e alemão, e o semipresidencialismo português e francês.

### 3.3.1. Manutenção do presidencialismo

Como se viu até aqui, o presidencialismo de coalizão é uma realidade do nosso sistema político, resultante do processo de pactuação política da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, cuja versão mais atualizada, promulgada na Carta de 1988, tratou de reparar os defeitos e enfrentar as deficiências do arranjo institucional de 1946, tornando o presidencialismo brasileiro mais estável e resiliente:

“Já ficou claro, com três décadas de funcionamento ininterrupto e várias crises, que o presidencialismo de coalizão no Brasil é governável, tem capacidades institucionais bastante robustas, porém, tem déficits que estão se aprofundando. Institucionais, na resolução de crises de impasse polarizado entre Executivo e Legislativo. De qualidade, coerência e persistência das políticas públicas que produz. De representatividade do sistema partidário e de qualidade da democracia.”<sup>518</sup>

Entretanto, como pontua Sérgio Abranches, embora mais governável do que os modelos políticos anteriores, a experiência presidencialista pós-1988 revelou outros vícios e defeitos estruturais do arranjo institucional brasileiro.

A fragmentação partidária exacerbada, o baixo desempenho do Legislativo, a hipertrofia do Executivo, o ativismo judicial desmensurado e a politização do Judiciário, o presidencialismo de cooptação e a utilização do impeachment como recurso para solução dos impasses do sistema e substituição de presidentes minoritários, são algumas das disfuncionalidades do arranjo institucional brasileiro que comprometem o desempenho dos Poderes e contaminam a vitalidade do presidencialismo brasileiro.

Tratam-se, nas palavras de Abranches, dos déficits institucionais na resolução dos conflitos, de qualidade das políticas públicas, de representatividade do sistema político-partidário e de qualidade da democracia.

Nesse sentido, diante das virtudes e dessas disfuncionalidades do presidencialismo brasileiro, o desafio é compreender e organizar um conjunto robusto de medidas legislativas e institucionais que busquem a restauração do nosso arranjo político, em especial no sentido de tornar a relação entre Poder Executivo e Legislativo mais institucional, transparente e republicana, assegurando o funcionamento e a credibilidade das nossas instituições, a qualidade da democracia brasileira e a preservação do interesse público nacional, dentro de um contexto amplo de reforma política, conforme destaca Alexandre de Moraes:

<sup>518</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 342.

•• *O presidencialismo de coalizão no Brasil*

“a reforma política do Estado deve estar, obrigatoriamente, centrada na necessidade de manter proximidade da vontade popular com a vontade expressa pelo Parlamento. Para que ocorra a concretização dessa finalidade, há necessidade de algumas reformas estruturais básicas no panorama político nacional, com consequente fortalecimento da Democracia (...)”<sup>519</sup>.

Entre as possíveis soluções que perpassam o enfrentamento do dilema institucional no presidencialismo de coalizão, podemos citar medidas que limitem a proliferação de novos partidos e a fragmentação política dentro do Poder Legislativo, regras mais rígidas quanto ao cumprimento do programa ideológico e à atuação político-parlamentar dos partidos políticos, mecanismos mais eficazes que possibilitem o controle e a fiscalização dos governos por parte do Parlamento (o efetivo controle político) e da sociedade (por meio do controle social), além de uma reestruturação do desenho institucional e do funcionamento dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no Brasil.

### *3.3.1.1. Sistema eleitoral*

Entre os elementos determinantes que definem e particularizam o presidencialismo de coalizão, destaca-se o sistema eleitoral proporcional com lista aberta, adotado para a eleição dos representantes do Poder Legislativo desde 1934.

Os defensores do sistema de voto proporcional alegam que o referido sistema protege as minorias, assegurando-lhes representatividade parlamentar, e mantém o controle do processo parlamentar nas mãos dos partidos políticos, diferentemente do que ocorreria nos sistemas de voto majoritário nos quais o caráter personalístico do candidato é fator mais determinante para a eleição do que sua agremiação partidária.

Entretanto, outros teóricos do direito e da ciência política são críticos ao sistema eleitoral proporcional, na forma como é adotado no Brasil em razão de uma série de fatores, conforme observa Fernando Henrique Cardoso:

“O sistema proporcional com lista aberta, (...), sabidamente encarece as campanhas. Além disso, dificulta muito a capacidade do eleitor de fazer uma escolha informada sobre os candidatos, sobretudo a deputado. Pesquisas mostram que meses depois das eleições a maioria dos eleitores nem se lembra do nome do candidato em que votou. Como poderá acompanhar seu desempenho parlamentar? Assim não se pode formar um vínculo de representação forte entre eleitor e candidato. Tampouco se forma entre o eleitor e os partidos, uma vez que as regras do jogo estimulam campanhas individualizadas, numa guerra de todos contra todos, inclusive entre candidatos do mesmo partido. Essa guerra se dá num espaço geográfico amplo. Milhares de candidatos disputam o voto em todo o estado. (...). Tudo isso encarece as campanhas e enfraquece a representação do eleitor comum.”<sup>520</sup>

<sup>519</sup> MORAES, Alexandre de, *Jurisdição constitucional...*, op. cit., p. 60.

<sup>520</sup> CARDOSO, Fernando Henrique, op. cit., p. 64.

Nesse sentido, o sistema proporcional com lista aberta dificulta a conexão entre os eleitores e os candidatos, encarecendo as campanhas eleitorais e ampliando a distância entre representantes e representados.

Do ponto de vista da manutenção do sistema presidencialista, o voto proporcional é uma barreira quase intransponível para que o partido do presidente eleito obtenha maioria parlamentar exclusivamente com base no suporte dos parlamentares eleitos pelo seu partido ou mesmo por sua coligação.

Essa dificuldade logo de partida, no momento da transformação da coligação eleitoral em coalizão governista, faz com que, conforme longamente destacado, o presidente eleito precise abrir o leque de opções e negociar com outros partidos para composição da coalizão governista de forma a torná-la majoritária.

O sistema eleitoral proporcional também produz distorções graves na representatividade, possibilitando, por exemplo, que candidaturas midiáticas ou com número muito elevado de votos – os puxadores de votos – acabem viabilizando a eleição de candidatos com muito menos votos em comparação a candidatos de outras coligações.

Por fim, ainda cabe a crítica ao sistema eleitoral proporcional enquanto mecanismo que tem impulsionado, sobremaneira, a fragmentação partidária no Congresso Nacional, haja vista a facilidade oferecida a partidos pequenos e médios para eleger seus representantes, ainda que tenham poucos votos, quando estão dentro de coligações com partidos maiores e com candidaturas mais estruturadas.

Foi meritória, portanto, a iniciativa trazida com a Emenda Constitucional nº 97, de 2017, que vedou, a partir de 2020, as coligações nas eleições proporcionais. Tal dispositivo reduzirá progressivamente parte das distorções desse sistema eleitoral. Entretanto, consideramos que a medida é insuficiente dada a gravidade da atual situação de hiperfragmentação partidária brasileira.

Com o intuito de aprimorar a representatividade do Poder Legislativo, reduzir os custos de campanha, criar mecanismos mais eficientes para redução da fragmentação partidária e aumentar a conexão entre representantes e representados – possibilitando um maior controle social dos mandatos – é necessário mudar definitivamente o sistema eleitoral das eleições parlamentares no Brasil, conforme destaca Alexandre de Moraes:

“alteração na representação proporcional parlamentar, para assegurar mais fielmente a cada partido político uma representação no Parlamento, correspondente a sua força numérica na sociedade, de maneira a refletirem-se no Poder Legislativo, do modo mais transparente e próximo possíveis, as diversas ideologias presentes na comunidade.”<sup>521</sup>

Para José Levi Mello do Amaral Júnior, o sistema eleitoral ideal para as eleições legislativas no Brasil é o sistema de voto distrital, como fator determinante para reduzir

<sup>521</sup> MORAES, Alexandre de, *Jurisdição constitucional...*, op. cit., p. 60.

a fragmentação partidária e garantir o aprimoramento da representatividade do Parlamento brasileiro:

“é preciso estabelecer laços e vínculos efetivos entre o cidadão-eleitor e seu representante-eleito. Isso só se obtém com o voto distrital. (...). É conhecida a ‘lei’ de Maurice Duverger segundo a qual o voto majoritário (caso do voto distrital ‘puro’) tende ao bipartidarismo. É o que se tem na Inglaterra e nos Estados Unidos. Porém, parece plausível supor que, no Brasil, as peculiaridades regionais permitiriam que diferentes partidos políticos obtivessem forças locais variadas (diferentes bipartidarismos regionais). Ainda assim, disso resultaria um número menor de partidos políticos no Congresso Nacional, com evidente ganho ao sistema representativo, que seria menos heterogêneo e, portanto, mais estável”<sup>522</sup>.

José Levi Mello do Amaral Júnior defende a adoção do voto distrital puro, com divisão do território dos Estados em distritos e eleição por meio de sistema majoritário em cada um dos distritos. Fernando Henrique Cardoso por sua vez, também defende a mudança do sistema eleitoral, mas entende que o mais adequado seria a adoção de um sistema distrital misto:

“Para reduzir estruturalmente o gasto nas campanhas e aproximar o eleitor dos candidatos e eventuais representantes, é preciso mexer no sistema eleitoral. Sou favorável ao voto distrital misto, em que o eleitor vota duas vezes: no candidato do seu distrito e na lista do partido de sua preferência.”<sup>523</sup>

Em apertada síntese, no sistema distrital misto, conforme defendido por Fernando Henrique Cardoso, as cadeiras do Parlamento são dívidas em dois grupos, com sistemas eleitorais diferentes para sua composição. Metade das cadeiras são ocupadas com base na lógica do sistema distrital puro, assegurando que o representante eleito seja aquele que tenha obtido mais votos no distrito. A segunda metade das cadeiras é composta com base no sistema proporcional com lista fechada, ou seja, os representantes eleitos são aqueles com base na lista pré-ordenada de candidatos de cada partido, a depender do atingimento do quociente eleitoral por cada agremiação.

Nesse modelo, o eleitor vota duas vezes, ou seja, escolhe os representantes do seu distrito e, posteriormente, vota no partido com o qual tenha maior afinidade, tendo por base a lista de candidatos pré-ordenados que serão eleitos. Assegura-se simultaneamente a representatividade regional, por meio do voto distrital, e a representatividade dos partidos, por meio do voto proporcional em lista fechada.

Na mesma linha, Elival da Silva Ramos também defende que a redução da fragmentação partidária e modernização da representação político-parlamentar passam,

---

<sup>522</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. São Paulo: Atlas, 2009, p. 134.

<sup>523</sup> CARDOSO, Fernando Henrique, op. cit., p. 65.



necessariamente, pela adoção do sistema eleitoral de voto distrital misto, tendo como referência o modelo adotado na Alemanha:

“o caminho mais natural é o que passa pela modificação de nosso sistema eleitoral. (...) se afigura mais indicada (...) a adoção do sistema eleitoral similar ao alemão, (...), sistema eleitoral proporcional personalizado. Esse sistema, especialmente se associado a uma cláusula de barreira, (...) poria fim ao fracionamento da representação partidária no âmbito do Poder Legislativo.”<sup>524</sup>

Como se viu, a redução da fragmentação partidária é medida essencial para garantir maior funcionalidade ao sistema político brasileiro e maior estabilidade para composição das coalizões de governo e de oposição no Parlamento. Além disso, para fins de qualidade da democracia e da representatividade do eleitorado, considera-se medida essencial a mudança no sistema eleitoral para a composição do Poder Legislativo.

Quer seja a adoção do sistema distrital puro ou do sistema distrital misto, entendemos que a questão da modernização do sistema representativo e o enfrentamento da questão da fragmentação partidária no Congresso Nacional estariam bem endereçados com qualquer um desses modelos. É imprescindível, entretanto, para a adoção desses sistemas eleitorais, a retomada da discussão e aprovação de emenda constitucional no âmbito do Congresso Nacional.

Ainda em relação ao sistema eleitoral e manutenção do arranjo institucional brasileiro, torna-se necessário retomar as discussões em torno da efetiva redução dos gastos e financiamento das campanhas eleitorais.

Isso porque, uma das causas mais latentes para os atos ilícitos e os incentivos ao clientelismo e à corrupção, nas últimas décadas, têm sido a busca por financiamento das campanhas eleitorais cada vez mais caras.

Nesse contexto, torna-se imprescindível, como forma de modernizar o sistema eleitoral e reparar o arranjo institucional brasileiro, a rediscussão em torno da necessária redução dos custos de campanha no Brasil, conforme destaca Fernando Henrique Cardoso:

“medidas para reduzir estruturalmente os custos de campanha não foram adotadas. Sem elas, cedo ou tarde, a prática do caixa dois tende a ressurgir com força. Pior, os agentes com maior estímulo a fazer doação ilegal serão aqueles cuja reputação não corre risco, a começar pelo crime organizado”<sup>525</sup>.

Ainda que reformas eleitorais, nos últimos anos, tenham avançado no sentido de reduzir os custos de campanha, é preciso um debate mais amplo e medidas mais concretas que assegurem campanhas eleitorais mais modestas e igualdade de oportunidades entre os candidatos – impondo, por exemplo, limites ao autofinanciamento.

<sup>524</sup> RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2015, p. 308.

<sup>525</sup> CARDOSO, Fernando Henrique, op. cit., p. 63.

A própria mudança do sistema eleitoral para um sistema distrital ou distrital misto tende a ajudar no sentido de reduzir os custos com campanhas eleitorais, restringindo a disputa eleitoral a determinadas localidades, sem fazer com que os candidatos de todos os partidos e coligações disputem votos no estado todo, como ocorre atualmente.

Com campanhas mais restritas e mais baratas, reduzem-se os incentivos à corrupção, ao clientelismo e à apropriação da máquina pública como forma de obtenção de benefícios que assegurem o financiamento eleitoral para campanhas eleitorais dos partidos. Nesse contexto, a proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas privado, conforme decidido recentemente pelo STF<sup>526</sup>, ainda que bastante questionável e fomenta um rico debate, sinaliza bem no sentido de criar desincentivos à cooptação política e à corrupção entre atores políticos e empresas privadas, que por décadas corroeou a credibilidade e colocou em situação bastante delicada o sistema político brasileiro.

### 3.3.1.2. *Sistema partidário*

Outro importante aspecto do arranjo institucional brasileiro que impacta decididamente no desempenho do presidencialismo de coalizão se refere ao sistema partidário e ao modelo de formação, organização e funcionamento dos partidos políticos no Brasil. Isso porque os partidos políticos, desde a redemocratização, reassumiram o papel de protagonismo na vida política nacional e tiveram assegurado o seu monopólio sobre as candidaturas para ocupação dos cargos eletivos no Brasil.

Além disso, como se sabe, no presidencialismo de coalizão, os partidos são os atores políticos mais relevantes para a formação das coalizões e condução das negociações políticas em virtude do processo de centralização do processo decisório do Congresso Nacional.

Esse modelo assegurou às lideranças de cada um dos partidos políticos enorme poder de influência e condução do posicionamento de todos os parlamentares integrantes de suas bancadas e tinha como intuito facilitar a relação entre o Executivo e o Legislativo, possibilitando a interlocução direta entre o governo e as bancadas partidárias.

Entretanto, como se viu, as sucessivas intervenções do Legislativo e do Judiciário na legislação eleitoral e partidária tiveram como reflexo perverso e imediato a proliferação de agremiações partidárias e a hiperfragmentação da representatividade partidária no Congresso Nacional.

Se antes os governos precisavam negociar com poucos partidos para a obtenção de apoio parlamentar suficiente para impor sua agenda, a cada nova eleição, a fragmentação congressual se agrava, demandando que o processo de formação das coalizões e composição da base parlamentar do governo amplie sua interlocução, agregando cada vez mais e diversos partidos políticos a sua coalizão.

---

<sup>526</sup> Por meio da ADI nº 4650/DF, o STF declarou “a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais”, in STF. ADI nº 4650/DF, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, d.j. 17.09.2015.

Um modelo político em que 35 partidos estão registrados na justiça eleitoral e 30 elegem representantes no Congresso Nacional não pode ser considerado viável e funcional do ponto de vista político e institucional. Além de desafiar a sustentabilidade do presidencialismo de coalizão, esse sistema partidário hiperfragmentado é insustentável por representar uma constante ameaça à governabilidade e à estabilidade do próprio arranjo institucional.

Nesse sentido, a manutenção do sistema presidencialista brasileiro, além de profundas mudanças no sistema eleitoral, demanda uma ampla e profunda reorganização do sistema partidário, conforme leciona Alexandre de Moraes, que requer a:

“dinamização na Democracia de partidos, desde a própria existência de democracia interna nessas agremiações até a previsão de proteção aos direitos da minoria partidária; maior democratização nos quadros partidários, possibilitando acesso a condições igualitárias a todos os que pretendam disputar cargos eletivos; maior democracia interna nos partidos políticos, evitando, assim, a indesejada e exagerada proliferação partidária e acabando por impedir a criação de inúmeros partidos sem nenhuma mensagem ideológica ou social; (...) introdução (...) de algumas normas de fidelidade partidária, para que a representação popular no Parlamento represente mais fielmente o voto conferido nas urnas; adoção de espécie de quarentena política, para que se proíba a mudança partidária do parlamentar eleito por determinado partido político – utilizando-se, pois, de seu coeficiente partidário – sem uma justificativa plausível. A alteração partidária injustificada deve acarretar a perda do mandato. (...), fixação de maior responsabilidade política dos partidos políticos.”<sup>527</sup>

Para tanto, visando recuperar a credibilidade dos partidos políticos e a sustentabilidade do próprio presidencialismo brasileiro, Alexandre de Moraes propõe medidas políticas e proposições legislativas que modernizem o funcionamento interno e a organização dos partidos, combatam a infidelidade partidária e criem mecanismos que obstaculizem a criação de novas agremiações, como forma de reverter a já delicada fragmentação partidária brasileira.

Entre as medidas propostas, requer-se o estabelecimento de garantias maiores para a efetiva democracia interna dos partidos. Nesse sentido, embora a Constituição assegure autonomia para a organização e funcionamento dos partidos, não se pode utilizar dessa garantia como artifício para que partidos sejam subvertidos em legendas de aluguel, a reboque de famílias e grupos políticos que detém o controle sobre a máquina partidária por décadas, utilizando-se do dinheiro público oriundo do fundo partidário e dos demais recursos de que dispõem os partidos no Brasil.

O estabelecimento mais rígido de mandatos para os dirigentes partidários, com efetivo controle pela justiça eleitoral, e a vedação às reeleições ilimitadas desses man-

<sup>527</sup> MORAES, Alexandre de, *Jurisdição constitucional...*, op. cit., pp. 60-61.

datários seriam bons sinalizadores de uma preocupação mais efetiva com a democracia interna e a alternância de poder nas agremiações.

Quanto à maior democratização partidária, Alexandre de Moraes sugere a implementação de maiores garantias de acesso às condições igualitárias para aqueles que desejem disputar cargos eletivos. Trata-se de medida essencial para a oxigenação dos partidos e surgimento de novas lideranças partidárias.

Nesse sentido, as cotas para participação feminina vêm provocando uma mudança no comportamento dos partidos mais sérios, e elevando, gradativamente, a representação feminina nos cargos eletivos. É preciso estabelecer mecanismos que também assegurem condições de participação no processo político-partidário aos jovens e às minorias que integram a heterogeneidade da sociedade.

Alexandre de Moraes também externa preocupação em relação à proliferação partidária e à necessidade de conter a fragmentação da representação no âmbito do Parlamento. Além da cláusula de desempenho e do fim das coligações em eleições proporcionais, instituídas pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017, é necessário modificar o sistema eleitoral, como destacado no tópico anterior, e criar mecanismos que desincentivem a criação de novos partidos no Brasil.

Entre as possíveis soluções para dificultar a criação de novos partidos, destaca-se a proibição de que, com a criação de novos partidos, parlamentares tenham o direito de migrar para essas novas agremiações levando consigo seu quinhão referente ao tempo de rádio e televisão e ao fundo partidário, revendo, com isso, posicionamento do STF quanto à inconstitucionalidade desta proposta. Também faz-se necessário ampliar os critérios e tornar mais rígida a aprovação, pela justiça eleitoral, de homologação de novos partidos no Brasil.

Ainda em relação ao sistema partidário, são necessários ajustes nas questões relativas à fidelidade partidária. Ainda que a questão tenha sido quase que totalmente disciplinada pelo Judiciário, mais especificamente por meio de resoluções do TSE, é necessário que o Congresso Nacional reveja a matéria, tornando mais rígidas as regras de fidelidade partidária não apenas dos detentores de cargos eleitos pelo sistema proporcional, mas também dos mandatários de cargos eleitos pelo sistema majoritário, como Prefeitos, Governadores e Senadores.

Exceto no caso especial dos partidos que não tenham atingido a cláusula de desempenho, não é aceitável e tampouco justificável que haja tamanha infidelidade e troca partidária no Brasil. Veja-se o exemplo dos Senadores eleitos no pleito de 2018, em que apenas três meses após a eleição, 12 parlamentares – dos quais 9 eram recém eleitos e outros 3 na metade do mandato – oficializaram a troca de legenda<sup>528</sup>.

---

<sup>528</sup> Jornal O Estado de São Paulo: “Dança das cadeiras:12 Senadores trocam de partido e novas legendas ganham poder”, publicado em 07.02.2019, disponível online em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,danca-das-cadeiras-12-senadores-mudam-de-partido-e-novas-legendas-ganham-poder,70002709946>.

A infidelidade partidária é, sem dúvida, um dos mais relevantes incentivos à volatilidade e instabilidade das coalizões, comprometendo, assim como as demais disfuncionalidades do nosso sistema partidário, o desempenho do presidencialismo de coalizão no Brasil.

Nesse sentido, é mais do que necessário rever algumas intervenções equivocadas do Congresso Nacional em relação a este tema. É importante, por exemplo, revogar a Emenda Constitucional nº 52, de 2006, que impossibilitou a verticalização das ligações. Além disso, faz-se necessário revogar o artigo 22-A, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 9.096/1995, acabando, de forma definitiva, com as janelas partidárias para detentores de mandato no ano anterior a novo pleito eleitoral.

Nesse sentido, recrudescer as regras para criação de partidos, aumentar a democracia interna e a alternância entre dirigentes partidários, criar incentivos para o surgimento de novas lideranças e tornar a legislação mais rígida quanto à infidelidade partidária são medidas necessárias para o aprimoramento do sistema partidário brasileiro e revitalização dos partidos enquanto importante ator político na formação e condução do presidencialismo de coalizão.

### 3.3.1.3. *Poder Legislativo*

A manutenção do sistema de governo presidencialista no Brasil demanda, necessariamente, uma reestruturação do desenho e do papel institucional de todos os três Poderes, a começar pelo Legislativo.

Dotado de amplos mecanismos de fiscalização e controle e efetivo poder de veto sobre a agenda política do Executivo, o Congresso Nacional desempenhou, desde 1988, um papel dúbio na vida política nacional, alternando-se, como demonstrado, entre a apatia, diante da hipertrofia do Executivo, e o protagonismo acidental nos períodos de crise entre os Presidentes e suas coalizões governamentais.

Tais crises, como se viu, tiveram como efeitos colaterais alguns episódios de paralisia decisória e outros de enfrentamento político, com reflexos sensíveis para a relação institucional entre os dois Poderes. Em todo caso, tanto nos momentos de apatia perante o Executivo, quanto nos episódios de desentendimentos entre os Poderes, não se pode dizer que o Legislativo cumpriu adequadamente com seu papel institucional.

Por essa razão e levando-se em consideração o baixo desempenho do Legislativo no arranjo institucional brasileiro – refletido, por exemplo, na alta taxa de rejeição do Congresso Nacional e dos parlamentares perante a opinião pública<sup>529</sup> – faz-se necessário para a própria manutenção do presidencialismo, a apresentação de um conjunto de medidas para a reestruturação do Poder Legislativo nesse modelo político.

<sup>529</sup> Segundo pesquisa Datafolha realizada em novembro de 2017, 60% dos brasileiros consideram o desempenho do Congresso Nacional ruim ou péssimo, in Folha de São Paulo: “Rejeição ao trabalho do Congresso atinge recorde”, publicado em 06.12.2017, disponível online em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/12/1940936-rejeicao-ao-trabalho-do-congresso-atinge-recorde.shtml>.

A primeira reforma em relação ao Poder Legislativo remonta ao necessário debate da revisão do pacto federativo brasileiro. Nesse sentido, Elival da Silva Ramos alerta para a necessária descentralização de atribuições da União e aumento das competências de Estados e Municípios para legislarem, como forma de tornar o próprio processo legislativo mais dinâmico e mais próximo das realidades distintas de cada região do país:

“uma reforma na distribuição de competências legislativas entre as unidades federadas, na linha de um federalismo assimétrico, poderia, igualmente, tornar a legislação mais ágil e próxima das necessidades sociais.”<sup>530</sup>

Essa redistribuição de competências, por si só, seria capaz de desafogar o processo legislativo federal e tirar da alçada do Congresso Nacional e do Presidente da República a responsabilidade por legislar e disciplinar determinadas questões que poderiam ser discutidas no âmbito municipal ou estadual.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho também esboça um conjunto de medidas que poderiam modernizar o processo legislativo, reduzindo as disparidades entre as funções legiferantes do Executivo e do Legislativo no Brasil:

“certamente seria conveniente reduzir a concentração do poder em mãos do Presidente da República. Caberia autonomizar determinados setores, como o econômico-financeiro, e, especialmente, reforçando o controle, seja prévio, seja a posteriori, por parte do Legislativo sobre as ações presidenciais. Para tanto, contudo, impõem-se restaurar a autoridade do Congresso Nacional. Não bastará que se reforce o seu poder, dando-lhe meios efetivos de desconstituição de atos impróprios e responsabilização dos que fugirem dos que os praticaram. Igualmente, não bastará que retome o comando do processo legislativo, suprimindo-se as medidas provisórias, ainda que se conservem as leis delegadas. Há outros passos necessários a serem dados. (...)”<sup>531</sup>.

Entre as medidas propostas, Manoel Gonçalves Ferreira Filho sugere a desconcentração de competências do Presidente da República, reduzindo parte da sua hipertrofia, e o aprimoramento dos mecanismos de controle do Congresso Nacional.

Parece-nos, entretanto, bastante extremada a posição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho no sentido de extinguir as medidas provisórias e ampliar a possibilidade de responsabilização, pelo Congresso, dos agentes públicos que eventualmente praticarem atos impróprios.

Entretanto, disciplinar a questão das medidas provisórias, ampliando a possibilidade do Congresso Nacional intervir no seu processo de tramitação, parece medida mais adequada, resguardando a possibilidade de que questões relevantes e urgentes sejam, de fato, disciplinadas por MPs.

<sup>530</sup> RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2015, p. 308.

<sup>531</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, O desequilíbrio entre os poderes, op. cit., p. 75.

Nesse sentido, a Proposta de Emenda à Constituição nº 70/2011, já aprovada no Senado Federal e em tramitação na Câmara dos Deputados, sinaliza no sentido correto ao ampliar os meios para que Deputados e Senadores avaliem essas proposições, por meio de Comissões Especiais nas duas casas legislativas, e retirem de ofício matérias que sejam estranhas ao conteúdo principal das MPs.

Elival da Silva Ramos também sugere, ainda em relação à reestruturação do Poder Legislativo, uma revisão do papel legiferante do Senado Federal:

“a medida mais indicada para a aceleração do processo legislativo certamente teria chances reduzidas de ser aprovada no âmbito do Senado Federal, consistindo, precisamente, na redefinição do papel da Câmara Alta, de modo a se manifestar apenas nas matérias de interesse federativo, ressalvadas suas competências extralegislativas.”<sup>532</sup>

Na avaliação do autor, ao reduzir as competências legiferantes do Senado, que só se manifestaria sobre questões de interesse federativo, se aumentaria a velocidade do processo legislativo e a eficiência do Legislativo na produção, revisão e atualização das normas legais que compõem ordenamento jurídico.

De fato, a proposta de Elival da Silva Ramos de restringir a atuação do Senado no processo legislativo tenderia a distensionar o presidencialismo de coalizão brasileiro, uma vez que o Executivo não mais estaria totalmente dependente de amplas coalizões majoritárias na Câmara e no Senado, como se verifica atualmente.

Entretanto, preocupa-nos o fato de que hoje, com base no sistema bicameral adotado pela Constituição de 1988, o Senado Federal desempenha um relevante papel institucional no sentido de conter, em alguns casos, arroubos cometidos pela Câmara Baixa, revendo suas distorções. O contrário também é verdadeiro, uma vez que a Câmara dos Deputados, ao consagrar a proporcionalidade entre as populações dos Estados, consegue impedir, muitas vezes, distorções legislativas e orçamentárias propostas pelo Senado, cuja lógica de interesses federativos, pela sua própria composição, pode acabar prejudicando estados mais populosos em detrimentos dos demais.

Ainda em relação ao processo legislativo e à reestruturação do Poder Legislativo, Alexandre de Moraes reforça a necessidade de que se regulamente a atuação dos grupos de pressão – o lobby – que atua com o intuito de influenciar o processo decisório no Congresso Nacional:

“regulamentação na atuação dos grupos de pressão perante o Parlamento e outros órgãos do governo; edição de uma legislação eleitoral mais rígida que garanta maior transparência no financiamento e atuação dos partidos políticos e dos grupos de pressão”<sup>533</sup>.

<sup>532</sup> RAMOS, Elival da Silva, op. cit., 2015, p. 308.

<sup>533</sup> MORAES, Alexandre de, Jurisdição constitucional..., op. cit., p. 61.

Uma vez que os “lobistas”, os grupos de pressão e de interesse desempenham papel relevante no processo de tomada de decisões no Parlamento, faz-se necessário sua regulamentação, assegurando a maior transparência e igualdade de acesso a todos os agentes públicos e privados que queiram manifestar sua opinião e influenciar no processo legislativo brasileiro.

Por fim, ainda em relação à reestruturação do Poder Legislativo, cumpre-nos algumas considerações sobre as distorções na representatividade proporcional das populações dos Estados na Câmara dos Deputados.

Ainda que no Senado Federal todos os entes da federação tenham direito a igual número de cadeiras, reequilibrando as desigualdades nos tamanhos da bancadas na Câmara dos Deputados, torna-se imprescindível, no contexto de reformas a que nos propomos, problematizar e sugerir a revisão do piso e do teto no número de cadeiras por Estado, na Câmara dos Deputados, que nas palavras de Alexandre de Moraes, “gera grandes distorções na representação parlamentar”<sup>534</sup>.

José Álvaro Moisés também identifica, no limite mínimo de 8 e máximo de 70 Deputados por Estado na Câmara dos Deputados, enorme limitação que compromete a igualdade de representação dos eleitores no Poder Legislativo:

“outras limitações institucionais que afetam a relação dos cidadãos com o regime, a exemplo do fato de o sistema de representação proporcional brasileiro não assegurar plenamente a igualdade de representação dos eleitores na Câmara dos Deputados. Com a fixação de tetos mínimos e máximos de deputados por distritos eleitorais estaduais, independentemente do tamanho de suas populações, o princípio de igualdade dos cidadãos quanto ao direito de escolher representantes está comprometido, fazendo o voto de eleitores de algumas regiões valerem cinco ou seis vezes mais que o de outras. Essa distorção (...) foi agravada durante o regime militar pela criação de novos Estados e, depois, mantida na Constituição de 1988. (...) ela ainda é responsável por ‘as regiões Sul e Sudeste do país serem as mais prejudicadas, e as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste as beneficiadas’ (Bohn, 2006, p. 196). Os efeitos da desproporcionalidade estimulam o encolhimento de partidos – grandes e pequenos – nos estados mais populosos (...)”<sup>535</sup>.

Nesse sentido, ainda que se refute a hipótese de aumentar o número de cadeiras – que implicaria em aumento de custos para os cofres público, é imprescindível, à luz do princípio da igualdade entre todos os cidadãos e da regra eleitoral de “*one man, one vote*”, que se faça a revisão do número mínimo e máximo de Deputados por Estado, possibilitando que as populações de todos os entes da federação sejam igualmente representadas no Congresso Nacional.

<sup>534</sup> MORAES, Alexandre de, *Jurisdição constitucional...*, op. cit., p. 60.

<sup>535</sup> MOISÉS, José Álvaro, *Cultura política...*, op. cit., p. 21.



#### 3.3.1.4. *Poder Executivo*

Como se viu até aqui, a Constituição de 1988 ao moldar essa nova versão do presidencialismo de coalizão, influiu as prerrogativas, atribuições e competências político-institucionais do Poder Executivo, que resultou na centralização dos poderes e consequente hipertrofia do Presidente da República.

No arranjo institucional após 1988, o presidente se tornou o centro gravitacional de todo o sistema político brasileiro, causando, em decorrência disso, um processo de deterioração da atuação e do desempenho do Poder Legislativo.

Além da excessiva concentração de poder político na figura do Presidente, verificou-se nesse modelo enorme dependência do Executivo em relação às coalizões majoritárias no Congresso Nacional.

Quando as coalizões governistas são majoritárias e sólidas, o presidente é muito forte e, portanto, o Parlamento fica bastante comprometido em desempenhar suas funções com independência. Por outro lado, quando as coalizões se desintegram ou o presidente enfrenta crises no relacionamento com suas bases parlamentares, o Executivo passa a ter dificuldade em impor sua agenda política perante o Congresso.

Nesse segundo cenário, as crises entre Executivo e Legislativo podem levar à paralisia decisória ou ao enfrentamento do Parlamento em relação ao governo que, em último grau, ainda pode ocasionar crises institucionais graves e motivar, até mesmo, o impedimento do Presidente da República.

Dado esse quadro institucional, além daquelas necessárias reformas do sistema eleitoral, do sistema partidário e do Poder Legislativo, são necessários também, ajustes na própria estruturação constitucional do Poder Executivo e, mais diretamente, do próprio Presidente da República.

A primeira alteração necessária se refere à redução das competências e das atribuições presidenciais, dentro do contexto de repactuação federativa e de descentralização das competências políticas e legislativas da União, transferindo parte delas para Estados e Municípios, conforme defendido no subitem anterior.

Nesse sentido, a repactuação federativa tem como propósito a descentralização administrativa e a desconcentração de responsabilidades do Presidente da República, reduzindo, por consequência, o tamanho e a diversidade de pautas na agenda política do Poder Executivo federal. Tal iniciativa tenderá a reduzir a pressão político-administrativa que recai hoje na figura do Presidente, e poderá diminuir a necessidade de encaminhamento de proposições e intervenções legislativas pelo Executivo, por meio de medidas provisórias e projetos de lei por exemplo.

Além da descentralização federativa e redução de competências da União, tendo como consequência a própria desconcentração de responsabilidades do Presidente, são necessárias outras alterações no desenho institucional do Poder Executivo federal. Podemos citar como exemplo de tais ajustes, a sugestão de revogação da Emenda Cons-

titucional nº 16/1997, que instituiu a possibilidade de reeleição para os cargos do Poder Executivo. Isso porque, ao analisar o instituto da reeleição no presidencialismo de coalizão brasileiros, algumas ponderações merecem ser destacadas:

“A reeleição introduziu novos problemas no nosso modelo político. Mudou a lógica das decisões do primeiro mandato. O ‘ciclo político-econômico’ que leva presidentes a manejar a política macroeconômica para influenciar as eleições agrava-se muito quando há reeleição, sobretudo quando predominam as coalizões clientelistas. (...) A reeleição reforça exponencialmente as tendências oligárquicas de nossa cultura política. Produz evidente esgotamento das energias criativas do governo. A rotatividade no cargo e a renovação na liderança presidencial oxigenam a democracia e criam a oportunidade para mudanças de estilo e orientação das políticas públicas. A reeleição inibe o surgimento espontâneo de novas lideranças e permite ao presidente produzir um sucessor. A alternância tende a encorajar o respeito por experiências bem-sucedidas dos antecessores”<sup>536</sup>.

Para Abranches, a possibilidade de reeleição produziu múltiplos efeitos negativos para a qualidade da democracia e para o próprio funcionamento do presidencialismo de coalizão. O primeiro desses efeitos é o aumento significativo dos custos da coalizão – por meio de cargos e emendas, por exemplo – e o incentivo ao clientelismo e ao fisiologismo como forma de assegurar a manutenção das coalizões não apenas para governar durante o primeiro mandato, mas também para viabilizar a coligação eleitoral que dê suporte à candidatura do Presidente à reeleição.

Outro efeito negativo da reeleição é a dificuldade do Presidente e de sua coalizão em encamparem reformas estruturais e medidas polêmicas, ainda que necessárias no primeiro mandato, como forma de preservar a popularidade presidencial e criar condições para a candidatura visando o segundo mandato. Em outras palavras, a possibilidade de reeleição compromete o desempenho político-administrativo, financeiro e orçamentário dos governos no primeiro mandato.

Por fim, um terceiro efeito negativo do instituto da reeleição seria a maior dificuldade e os entraves para a alternância de poder, a oxigenação das lideranças e dos quadros partidários e a renovação dos candidatos e dos representantes dos partidos nas eleições majoritárias.

Nesse sentido, no âmbito de uma reestruturação do Poder Executivo que possibilitasse um funcionamento mais adequado do presidencialismo de coalizão brasileiro, seria conveniente a revogação da reeleição para os cargos do Poder Executivo e restauração dos mandatos de cinco anos<sup>537</sup>, na forma como se deu na versão anterior do presidencialismo de coalizão, entre os anos de 1946 e 1964.

<sup>536</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 342.

<sup>537</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 348.

O aumento do mandato presidencial de quatro para cinco anos seria adequado, uma vez que o mandato de quatro anos sem reeleição, na forma como se deu durante a República Velha, entre 1891 e 1930, dificulta a implementação da agenda político-governamental, a promoção e estabilização de políticas públicas, a proposição de programas e projetos e o encaminhamento de reformas estruturais nos dias atuais.

Sergio Abranches também sugere alguns outros mecanismos para mitigar os efeitos negativos da reeleição, tal como a limitação de exercer mais de dois mandatos presidenciais, consecutivos ou não:

“O fato é que, na política sul-americana, a tendência caudilhista de retorno de ex-presidentes ao cargo e de reeleição recorrente tem se revelado bastante negativa (...)”<sup>538</sup>.

Além disso, sugere-se que “cargos políticos públicos, eletivos ou não, devem ser vedados a ex-presidentes”<sup>539</sup>, institucionalizando no Brasil uma espécie de aposentadoria compulsória a ex-presidentes, como forma de diminuir as disfuncionalidades do Poder Executivo no presidencialismo brasileiro<sup>540</sup>.

Outra importante proposição é feita por Alexandre de Moraes, que sugere a adoção de um mecanismo mais efetivo para o controle político-social dos cargos públicos no Brasil. Trata-se da adoção do recall norte-americano<sup>541</sup>, também defendido por Sérgio Abranches:

“o recall, que dá ao eleitor a possibilidade de demitir o presidente com o qual esteja insatisfeito. E o adequado seria que ele se desse por autorização da maioria qualificada das duas Casas do Congresso, determinando o afastamento temporário do presidente e do vice-presidente, sem campanha de marketing, ficando a Presidência da República a cargo do presidente do Supremo Tribunal Federal, para minimizar o uso das máquinas do Executivo ou do Legislativo na obtenção de votos no referendo.”<sup>542</sup>

Em síntese, o recall seria o “equivalente, no presidencialismo, ao voto de desconfiança parlamentar”<sup>543</sup>, ou seja, uma vez autorizada a consulta popular, desde aprovada por maioria absoluta da Câmara e do Senado, caberia ao eleitor a decisão final sobre a continuidade ou não do mandato presidencial.

<sup>538</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 342.

<sup>539</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 348.

<sup>540</sup> As alterações propostas de limitação do número de mandatos e proibição de ocupação de novos cargos públicos para ex-presidentes a serem adotadas no Brasil, são similares à Emenda XXII da Constituição norte-americana, ratificada em 1951.

<sup>541</sup> MORAES, Alexandre de, *Jurisdição constitucional...*, op. cit., p. 61.

<sup>542</sup> ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 356.

<sup>543</sup> Idem.

Para evitar a paralisia decisória e o agravamento da crise política, Abranches sugere que após a aprovação da consulta popular ao recall pelo Congresso Nacional, haja o afastamento temporário do Presidente e do Vice-presidente da República, cabendo ao presidente do STF exercer a presidência interina.

Ao determinar o afastamento temporário do Presidente e do Vice-presidente, evitam-se quaisquer articulações para que o vice angarie apoio político-parlamentar para conseguir a autorização do recall no Congresso Nacional e eventualmente substituir o Presidente após sua deposição. Além disso, ao conferir a presidência interina ao presidente do STF, retiram-se também quaisquer incentivos para que os Presidentes da Câmara e do Senado utilizem-se do instituto do recall como forma de obter o poder presidencial.

O instrumento do recall abre a possibilidade de interrupção do mandato presidencial sem que se utilize o processo de impeachment como subterfúgio – que além de controverso e traumático, demanda o cometimento de crime de responsabilidade –, conferindo aos cidadãos a possibilidade de opinar de forma direta quanto ao desempenho dos mandatários do Poder Executivo federal.

Há ainda outras medidas importantes quanto à governança do Poder Executivo como forma de reduzir os custos e os riscos do presidencialismo de coalizão. Sugere-se, por exemplo, a adoção de novos procedimentos para a nomeação dos cargos, conferindo, por exemplo, ao Congresso Nacional a prerrogativa para sabatar todos os Ministros de Estados e emitir parecer antes de sua nomeação pelo Presidente da República.

Em relação aos cargos de segundo escalão, tais como diretores de agências reguladoras e de empresas estatais, muitos dos quais demandam a aprovação prévia pelo Senado Federal, sugere-se a adoção de processos de seletivos públicos, com a possibilidade de indicação de nomes e instalação de “comitês de busca”, como forma de avaliar currículos e preparar listas tríplices para a escolha do Presidente da República. Ainda que não venham a ser vinculantes, tais procedimentos criam, de certa forma, incentivos para que pessoas mais capacitadas se coloquem à disposição e o governo e o Parlamento façam a devida análise comparativa antes de aprovar as referidas indicações.

### *3.3.1.5. Poder Judiciário*

É inegável que as reformas necessárias para manutenção do presidencialismo brasileiro demandam uma completa repactuação de atribuições e competências e remodelação do desenho institucional dos três Poderes, incluindo o Poder Judiciário.

A necessidade de se incluir o Judiciário no bojo de reformas estruturais do sistema de governo brasileiro se dá em razão da importância do papel institucional deste Poder, adquirido a partir da Constituição de 1988, e do seu desempenho no presidencialismo de coalizão verificado nas últimas três décadas.

O Poder Judiciário – em todas as suas instâncias e especialmente o STF, adquiriram amplas garantias de independência político-institucional para o desempenho de

suas funções. Além disso, com a perda de protagonismo das forças armadas enquanto atores políticos após a redemocratização, coube ao Judiciário ocupar um novo espaço de mediação dos conflitos políticos – o “poder moderador” –, indicando o caminho, na via constitucional, para resolução dos impasses.

Justamente por esse novo desenho institucional, referendado a partir de 1988, é que todos os conflitos entre Executivo e Legislativo, entre governo e oposição, e entre União e outros entes federativos acabaram sendo levados para o STF como forma de arbitrar os interesses e decidi-los por meio do pleno exercício de sua jurisdição constitucional.

Entretanto, ao analisarmos o desempenho do Judiciário no presidencialismo de coalizão e dos fenômenos da exacerbação da judicialização da política, do ativismo judicial e da politização do Judiciário, percebemos a deficiência dos mecanismos político-institucionais de mediação e resolução de conflitos entre os Poderes, que ocasionaram esse sobrecarregamento do Judiciário. Trata-se, em outras palavras, de sintomas das disfuncionalidades do próprio presidencialismo de coalizão.

A reforma do Poder Judiciário no arranjo institucional do presidencialismo brasileiro deve buscar, portanto, aprimorar a jurisdição constitucional, possibilitando ao STF o efetivo exercício de seu poder moderador, enquanto árbitro da relação entre os Poderes e entre os entes federativos.

Elival da Silva Ramos defende, para o cumprimento de tais objetivos, a reforma institucional do Poder Judiciário, e mais especialmente do STF, transformando-o em efetivo Tribunal Constitucional, nos moldes das Cortes constitucionais europeias:

“O que se espera é que tal reforma institucional, vital para a plena consecução dos generosos objetivos traçados pelo Constituinte de 88, não seja postergada por muito mais tempo, (...). A transformação do Supremo em Corte Constitucional de feições europeias, isto é, detentora do monopólio do controle de constitucionalidade em nível federal e dedicada, com exclusividade, à jurisdição constitucional, é a chave para a solução do grave problema de sobrecarga com que tem se defrontado, crescentemente, de uns tempos a esta parte”<sup>544</sup>.

Alexandre de Moraes também defende a reorganização das competências do STF, como forma de desobstruí-lo e oferecer-lhe condições para o efetivo – e exclusivo – exercício da jurisdição constitucional, deixando de ser, como é atualmente, a última instância do Poder Judiciário:

“o STF, embora possua as típicas competências dos Tribunais Constitucionais europeus, deles distanciou-se para constituir-se, também, na última instância da jurisdição ordinária brasileira. (...). Há, portanto, urgente necessidade de alteração dessa situação, possibilitando-se que o STF possa exercer tão-somente as fun-

<sup>544</sup> RAMOS, Elival da Silva. A evolução do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade e a Constituição de 1988, in MORAES, Alexandre de (coord.). Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 2009, p. 161.

•• *O presidencialismo de coalizão no Brasil*

ções precípuas de uma Corte de Constitucionalidade, dirigindo seus trabalhos para a finalidade básica de preservação da supremacia constitucional e defesa intransigente dos direitos fundamentais, de maneira que possa, juntamente com os Poderes Executivo e Legislativo, participar da condução dos negócios políticos do Estado.”<sup>545</sup>

Nas palavras do autor, caberia ao STF, enquanto exclusivo Tribunal Constitucional, desempenhar o papel de “árbitro da sociedade”:

“agindo como um verdadeiro Poder moderador em defesa da plena aplicabilidade das normas constitucionais e em garantia da integral efetividade na proteção aos Direitos Humanos Fundamentais”<sup>546</sup>.

José Levi Mello do Amaral Júnior também destaca a importância de promover uma reformulação do desenho institucional do STF, como forma de torná-lo mais semelhante aos modelos dos tribunais constitucionais, destacando-se sua principal característica, qual seja, o caráter contra-majoritário em defesa das garantias constitucionais e proteção das minorias:

“parece auspicioso, ao menos, aproximar o Supremo Tribunal Federal das características de um típico Tribunal Constitucional, mormente para reforçar e garantir o seu papel contra-majoritário, de proteção da minoria parlamentar. Este papel já é, hoje, efetivo. (...). Ainda assim, convém institucionalizar a mecânica contra-majoritária”<sup>547</sup>.

Para transformação do STF em efetivo em exclusivo Tribunal Constitucional, destacamos a necessidade de retirar de sua alçada um elevado número de competências próprias da jurisdição ordinária. Isso porque, enquanto última instância do Poder Judiciário, o STF recebe em grau recursal um elevado número de processos e de matérias que não deveriam ser enfrentadas por ele, conforme observa Elival da Silva Ramos:

“Fora daqueles casos que se compreendem em um conceito lato de jurisdição constitucional, como o julgamento de elevadas autoridades da república pela prática de crimes comuns ou de responsabilidade ou de conflitos que possam afetar gravemente a coesão federativa, o Supremo Tribunal Federal não deve julgar causas e sim questões de constitucionalidade, inclusive as que envolvam a avaliação da recepção do direito pré-constitucional. Enquanto não se despir a nossa mais alta Corte das características de derradeira instância recursal, mediante eliminação ou profunda reformulação do recurso extraordinário, bem além de fórmulas

---

<sup>545</sup> MORAES, Alexandre de, *Jurisdição constitucional...*, op. cit., pp. 286-287.

<sup>546</sup> MORAES, Alexandre de, *Jurisdição constitucional...*, op. cit., p. 62.

<sup>547</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do, *20 anos da Constituição brasileira de 1988...*, op. cit., pp. 127-128.

paliativas como as de repercussão geral, não se equacionará a questão do déficit decisório, que tanto incomoda a todos os que a prezam como um dos mais importantes legados do Brasil republicano”<sup>548</sup>.

O primeiro ajuste no desenho institucional do Poder Judiciário propõe, portanto, uma reformulação de suas competências, de modo que o STF deixe de ser última instância da jurisdição ordinária para exercer exclusivamente a jurisdição constitucional. Tal separação funcional entre a jurisdição constitucional, exercida pelo STF, e a última instância da jurisdição ordinária, que poderia ser exercida pelo STJ, por exemplo, busca a descentralização de competências e imposição de maiores restrições para o acesso à Corte constitucional brasileira. Tais iniciativas podem, em última análise, desafogar a Suprema Corte brasileira e dar condições para que a referida instituição consiga se concentrar no desempenho de suas funções típicas e originárias.

Na mesma linha, Alexandre de Moraes resume a necessidade de reformulação das competências do STF, restringindo-as às matérias que demandam o efetivo exercício da jurisdição constitucional:

“A transformação do STF exclusivamente em um Tribunal Constitucional deve acarretar uma concentração de sua competência nos assuntos relacionados à guarda da Constituição, competindo-lhe as tradicionais matérias de controle da constitucionalidade de leis e atos normativos; proteção à supremacia dos direitos e garantias fundamentais; controle da Federação, garantia do regime democrático, do Estado de Direito e preservação da separação dos Poderes.”<sup>549</sup>

Há ainda, outras importantes modificações no desenho institucional do STF, particularmente, que possibilitariam um funcionamento efetivo desta Corte nos moldes dos Tribunais Constitucionais. Para tanto, seriam necessárias mudanças não apenas nas competências, mas também nas questões relativas à composição, investidura e impedimentos de seus Ministros:

“Para que o STF possa, em sua plenitude, assumir seu papel de órgão de direção do Estado, transformando-se exclusivamente em Corte de Constitucionalidade, não basta, porém, a simples alteração constitucional de suas competências, sendo igualmente necessárias as alterações de sua composição, investidura e impedimentos. (...). Essas alterações propiciarão ao STF maior legitimidade para o exercício de seu grave mister de garantidor supremo da Constituição da República Federativa do Brasil e defensor dos direitos fundamentais do ser humano, ao garantir-lhe maior pluralismo, representatividade e complementariedade (...).”<sup>550</sup>

Para assegurar a total independência da Suprema Corte e dificultar interferências político-partidárias do Poder Executivo na sua composição, José Levi Mello do Ama-

<sup>548</sup> RAMOS, Elival da Silva. A evolução do sistema brasileiro..., op. cit., p. 161.

<sup>549</sup> MORAES, Alexandre de, Jurisdição constitucional..., op. cit., pp. 299-300.

<sup>550</sup> MORAES, Alexandre de. Jurisdição constitucional..., op. cit., p. 288.

ral Júnior propõe o estabelecimento de mandatos fixos, renovados em partes iguais periodicamente, “para tornar improvável que um mesmo Governo possa indicar a maioria dos membros do Tribunal”<sup>551</sup>.

Alexandre de Moraes também sugere a fixação de mandatos de 10 anos, vedada reeleição, a exemplo do Conselho Constitucional francês, da Corte Constitucional italiana e dos Tribunais Constitucionais alemão, espanhol e português:

“os membros do STF não devem permanecer vitalícios, devendo a Constituição Federal instituir mandatos (...). A duração do mandato deve ser de 10 anos, para não coincidir com os mandatos do Presidente da República e parlamentares, sendo vedada a recondução ou mesmo um novo mandato”<sup>552</sup>.

Merece consideração ainda, as propostas de alteração na forma de investidura para composição do STF, de modo a torná-lo mais plural, incluindo de forma mais abrangente os três Poderes no processo de escolha de seus membros, a exemplo do que ocorre na Áustria, França, Alemanha e Portugal:

“os membros do STF devem ser escolhidos, de maneira proporcional, pelos representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Assim, quatro ministros devem ser escolhidos livremente pelo Presidente da República e quatro ministros eleitos pelo Congresso Nacional, sendo dois por maioria absoluta da Câmara e dois por maioria absoluta do Senado Federal. Os três membros restantes deverão ser escolhidos pelo próprio STF, entre membros da carreira da magistratura e do Ministério Público.”<sup>553</sup>

Diversas propostas de alteração dos critérios de designação dos membros do STF já tramitam no Congresso Nacional sob a forma de propostas de emenda à Constituição, como as PECs nº 342/2009, 408/2009 e 434/2009. Entre as propostas sugeridas, destaca-se a sugestão de fixação de mandatos de 11 anos para os Ministros, escolhidos pelo Senado Federal (3 cadeiras); pela Câmara dos Deputados (3 cadeiras) e pelo Presidente da República (5 cadeiras)<sup>554</sup>.

Paulo Adib Casseb também destaca que outras proposições sugerem a elevação do quórum para aprovação dos nomes dos Ministros do STF pelo Senado Federal. Com tal proposta, a aprovação dos Ministros, que atualmente é feita por maioria simples do Senado, seria elevada para três quintos, por exemplo, tendo como objetivo “criar-se um consenso mais amplo na Casa, propiciando participação ativa às minorias”:

<sup>551</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do, 20 anos da Constituição..., op. cit., pp. 127-128.

<sup>552</sup> MORAES, Alexandre de, Jurisdição constitucional..., op. cit., p. 294.

<sup>553</sup> MORAES, Alexandre de, Jurisdição constitucional..., op. cit., p. 295.

<sup>554</sup> CASSEB, Paulo Adib. Fundamentos da forma de designação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, in ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; LEAL, Roger Stiefelmann; HORBACH, Carlos Bastide (coord.). Direito Constitucional, estado de Direito e Democracia: homenagem ao prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho. São Paulo: Quartir Latin, 2011, p. 583.



“Um dos fundamentos dessa medida é o fato de que o quórum constitucional de aprovação de Emenda é a maioria qualificada de três quintos. Assim, este mesmo quórum deveria ser adotado para a deliberação senatorial que redundaria na nomeação daqueles que, no exercício do controle de constitucionalidade, possuem a prerrogativa de invalidação das leis e atos normativos. O ponto negativo dessa inovação seria o risco de longa paralisação do processo de escolha até a formação do consenso no Senado.”<sup>555</sup>

As alterações propostas na forma de investidura e fixação de mandato para os Ministros buscam conferir maior legitimidade democrática à Suprema Corte brasileira, garantindo o pluralismo em sua composição e evitando quaisquer tentativas de interferência política do Poder Executivo que ameace a independência político-institucional do Judiciário.

Como se viu na análise em relação ao desempenho do Judiciário no presidencialismo de coalizão, há um déficit institucional grave em relação ao arbitramento e solução dos conflitos políticos no Brasil. Para tanto, a modernização do STF a partir da sua transformação em efetivo Tribunal Constitucional mostra-se como uma providência necessária para conferir ao Poder Judiciário todas as condições para exercer com legitimidade democrática e condições político-institucionais, o poder moderador dos conflitos entre Poderes e dos impasses político-partidários.

### 3.3.2. Substituição do sistema de governo

#### 3.3.2.1. *Constitucionalidade de eventual substituição do sistema de governo*

Como disposto anteriormente, a segunda parte do tópico a respeito do futuro do sistema de governo brasileiro propõe uma discussão a respeito da eventual substituição do presidencialismo.

Um pressuposto importante para essa discussão se refere à constitucionalidade de eventual mudança do sistema de governo em razão da realização do plebiscito de 1993, por meio do qual a população brasileira foi consultada e manifestou-se favorável ao regime republicano e ao sistema de governo presidencialista, em detrimento da monarquia e do parlamentarismo.

Nas últimas décadas, diversas propostas de emenda à Constituição foram propostas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Uma dessas propostas, a PEC nº 20, de 1995, de autoria do Deputado Eduardo Jorge (PT/SP), pretendia a implementação do parlamentarismo no Brasil e suscitou um longo debate jurídico a respeito da constitucionalidade da mudança de governo.

Isso porque, em novembro de 1997, alguns Deputados Federais apresentaram o Mandado de Segurança nº 22.972/1997 perante o STF, “contra atos da Mesa da Câmara dos Deputados, da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação e da Co-

<sup>555</sup> CASSEB, Paulo Adib, op. cit., p. 584.

missão Especial destinada a analisar e proferir parecer na Proposta de Emenda à Constituição nº 20-A/1995, que institui o parlamentarismo no país”. Em síntese, os autores questionavam a legalidade de que eventual mudança no sistema de governo fosse feito por meio de PEC.

Inicialmente, o referido MS nº 22.972/1997 foi relatado pelo Ministro Néri da Silveira, que indeferiu, em 18 de dezembro de 1997, o pedido de medida cautelar para suspender a tramitação da PEC do parlamentarismo. Com a aposentadoria do Ministro-relator no ano de 2002, os Ministros Ilmar Galvão, Ayres Britto, Cezar Peluso, Teori Zavascki e Alexandre de Moraes sucederam-se na relatoria do MS nº 22.972/1997.

Havia a expectativa de que o STF julgasse o mérito do MS em questão, pronunciando-se a respeito da constitucionalidade de eventual mudança do sistema de governo. Entretanto, como decorreram 22 anos desde o início da tramitação do MS nº 22.972, foram excluídos do polo ativos todos os autores que não mais exerciam mandato parlamentar. Com a desistência da ação formulada pelo único autor que ainda detinha mandato, o Deputado Arlindo Chinaglia (PT/SP), coube ao Ministro Alexandre de Moraes declarar extinto o processo sem resolução de mérito, em 08 de junho de 2018.

Com a extinção do MS nº 22.972/1997 não houve, por parte do STF, um pronunciamento definitivo a respeito da constitucionalidade de eventual substituição do sistema de governo por meio do processo legislativo ordinário. Entretanto, juristas como Manoel Gonçalves Ferreira Filho entendem que a realização do plebiscito de 1993 não seria impeditivo para eventual mudança de regime<sup>556</sup>.

Ainda sobre as limitações impostas pela própria Constituição quanto aos limites e abrangência das reformas constitucionais, tais como aquelas que propõem a substituição do próprio sistema de governo, convém que se analisem as lições do Professor português Vital Moreira, que participou ativamente das revisões constitucionais da Constituição de Portugal de 1976.

Como se sabe, a Constituição de Portugal foi promulgada em 1976 e marca o fim do regime ditatorial naquele país. Nesse sentido, assim como no caso brasileiro, a Carta constitucional portuguesa foi elaborada no contexto de redemocratização, de abertura política, com normas programáticas e pretensão de implantar naquele país um efetivo Estado de bem-estar social.

Vital Moreira ressalta, entre as múltiplas características da Constituição portuguesa, a escolha dos constituintes por uma ordem econômica pró-socialista<sup>557</sup>, com “monopólio da ação política reservado aos partidos”, além da “largueza dos limites materiais de revisão constitucional”<sup>558</sup>, por meio de uma ampla lista de cláusulas pétreas.

<sup>556</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *O desequilíbrio entre os poderes*, op. cit., p. 75.

<sup>557</sup> VITAL MOREIRA. “Constituição e democracia na experiência portuguesa”, in MAUÉS, Antônio G. (org.). *Constituição e Democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 262.

<sup>558</sup> VITAL MOREIRA, op. cit., p. 262.

Contudo, apesar da amplitude das normas programáticas e do engessamento das possibilidades de revisão constitucional, Portugal e a Europa passaram por profundas transformações nas últimas décadas do século XX, destacando-se a própria criação da União Europeia.

Por essa razão, desde 1976, a Constituição de Portugal precisou passar por oito grandes revisões constitucionais, dentre as quais destacamos a 3ª Revisão Constitucional, de 1992, que internalizou na Constituição portuguesa os princípios do Tratado de Maastricht, que originou a União Europeia, entre eles as questões relativas à cidadania europeia e à moeda única próprias daquele bloco regional.

As demais reformas trataram de modificar previsões sobre a ordem econômica e social e a organização político-institucional de Portugal. Vital Moreira destaca também a 4ª Revisão Constitucional, de 1997, que ampliou o papel dos referendos e estabeleceu uma reforma no sistema eleitoral, autorizando, inclusive, candidaturas independentes dos partidos políticos.

Segundo Vital Moreira, em algumas dessas revisões constitucionais portuguesas houve a supressão de cláusulas pétreas, com enxugamento do texto constitucional e adaptação às novas exigências na transição do século XX para o século XXI<sup>559</sup>.

Para explicar a importância de promover as revisões constitucionais e adaptar o texto constitucional às novas circunstâncias, mesmo que isso implicasse em conflito com cláusulas pétreas, Vital Moreira utilizou-se da seguinte metáfora:

“Eu sei bem que, em termos lógicos, é muito mais fácil dizer: se alguém está sujeito a uma regra, então não pode ser ele a mudar a regra. Se eu vou no meu carro e tenho um sinal de trânsito que me proíbe a entrar naquela rua, eu não posso sair do meu carro, tirar o sinal de trânsito, pô-lo na bagageira do meu automóvel, e seguir tranquilamente pela rua que estava vedada. E podem dizer que foi isso que nós fizemos em Portugal, ao retirarmos uma cláusula pétrea, para na viagem seguinte passar por uma rua que estava vedada. E, metaforicamente, foi isso que fizemos: tiramos o sentido proibido não para imediatamente seguir por ele, mas, para na volta seguinte, quando o sinal já lá não estava, de proibição de trânsito, poder então fazer uma viagem que antes não era permitida”<sup>560</sup>.

Em síntese, o autor defende que, dadas as mudanças conjunturais de um Estado e a necessidade de se promover mudanças político-institucionais profundas, a Constituição não pode ser um obstáculo, mas um mecanismo por meio do qual sejam implementadas tais mudanças, promovendo as adaptações estruturais no desenho institucional que otimizem e aprimorem a organização social, a ordem econômica e dinâmica do sistema político nacionais.

<sup>559</sup> “Há de haver aí um compromisso, há de haver aí uma interpenetração que permita uma qualquer capacidade de adaptação da Constituição para responder os desafios que a mutabilidade da vida constitucional moderna exige” VITAL MOREIRA, op. cit., p. 288.

<sup>560</sup> VITAL MOREIRA, op. cit., p. 288-289.

Assim como Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Vital Moreira, José Levi Mello do Amaral Júnior defende a importância e a necessidade de se implementar uma reformulação estrutural do sistema de governo brasileiro, que seja capaz de reorganizar o desenho institucional e a dinâmica na relação entre Executivo e Legislativo no Brasil:

“deve-se repensar o sistema de Governo, para que o Governo decorra da maioria parlamentar, e não o contrário. É preciso inverter a equação da democracia brasileira, ou seja, fazer com que o Governo decorra da maioria parlamentar para que ambos sejam, desde logo, responsáveis pelas políticas públicas. Do contrário, quando o Governo é estabelecido independentemente da maioria parlamentar do dia, ele precisa providenciar uma maioria de modo a legitimar suas políticas. Disso decorrem severas distorções institucionais, como experimentado recentemente. Da conjugação – natural – entre Governo e maioria parlamentar (...) resultariam fortalecidos Governo e Congresso. Aquele, porque ganharia em legitimidade; esse, porque ganharia em participação e controle”<sup>561</sup>.

Nesse sentido, para diminuir o risco de arbitrariedades e impedir qualquer ato que possa parecer contrário à soberania popular, à democracia e à Constituição, convém que qualquer discussão a respeito da substituição do sistema de governo seja encaminhada e votada no âmbito do Congresso Nacional, por meio do processo legislativo próprio para as emendas à Constituição, e posteriormente seja submetida à consulta da população por meio de referendo.

A partir de tais premissas quanto à constitucionalidade e ao procedimento a ser adotado para eventual substituição do sistema de governo, podemos passar à análise dos modelos de sistema de governo que poderiam ser implementados no Brasil caso se decida pela substituição do presidencialismo.

### 3.3.2.2. *Parlamentarismo*

Ao lado do presidencialismo, o parlamentarismo é um dos mais importantes e difundidos sistemas de governo dos últimos séculos, que marca, efetivamente, a formação e consolidação dos Estados Modernos a partir do século XVIII. Manoel Gonçalves Ferreira Filho destaca que o parlamentarismo, além de mais antigo do que os demais sistemas de governo modernos,

“surgiu, como se sabe, não da aplicação de uma doutrina, mas da evolução não intencional porque passaram as instituições britânicas entre 1714 e cerca de 1760/1770.”<sup>562</sup>

<sup>561</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do, 20 anos da Constituição..., op. cit., p. 134.

<sup>562</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A democracia no limiar do século XXI. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 196.

Na mesma linha, para Dalmo Dallari, esse sistema de governo:

“foi produto de uma longa evolução histórica, não tendo sido previsto por qualquer teórico, nem se tendo constituído em objeto de um movimento político determinado. Suas características foram se definindo paulatinamente, durante muitos séculos, até que se chegasse, no final do século XIX, à forma precisa e bem sistematizada que a doutrina batizou de parlamentarismo (...)”<sup>563</sup>.

Como se sabe, a Inglaterra foi pioneira ao desenvolver, no início do século XVIII, um novo arranjo institucional a partir da repartição de poderes entre o Rei, o Parlamento e os juízes. Tratava-se de um dos primeiros esboços da separação dos Poderes, como decorrência dos desdobramentos políticos da Revolução Gloriosa de 1688, do Bill of Rights de 1689 e do Act of Settlement de 1701. Esse arranjo institucional foi evoluindo de acordo com a prática política do Estado britânico até forjar efetivamente o parlamentarismo, conforme descreve Ferreira Filho:

“A partir de 1714, quando Jorge I ascendeu ao trono, esse esquema evoluiu. Primeiro, tornou-se o ministério (o gabinete), sob a liderança de um primeiro-ministro, quem efetivamente geria o Executivo. Depois, estabelecendo-se a praxe de ser esse ministério escolhido entre a maioria parlamentar (identidade, pois, de cor política entre gabinete e maioria parlamentar). Enfim, adotando-se a regra de que, posto em minoria numa deliberação, tendo assim perdido a confiança da maioria, o ministro ou o ministério tinha de deixar o poder (a responsabilidade política). Esse último traço, que completa o quadro, foi consagrado por volta de 1782, quando da queda do ministério presidido pelo Lord North. Marca esta o fim da tentativa de Jorge III de reverter a evolução assinalada, assumindo um papel ativo na orientação do governo por meio de ministros de sua estrita confiança, sem levar em conta as linhas partidárias.”<sup>564</sup>

Nesse sentido, a separação institucional entre a chefia de Estado e a chefia de governo, a responsabilidade política solidária entre o Primeiro-Ministro e os demais Ministros, e a interdependência entre Executivo e Legislativo são as principais características do regime parlamentarista.

Em relação à primeira característica, Ferreira Filho destaca a “estrutura dualista do Executivo, em cuja cúpula se distinguem o chefe de Estado e o chefe de governo”<sup>565</sup>, atribuindo a cada um deles competências e funções político-institucionais bastante distintas.

O chefe de Estado “é o representante do Estado na sua independência, integridade e permanência”, tornando-o, na avaliação de Ferreira Filho, uma espécie de “sím-

<sup>563</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu, Elementos..., op. cit., p. 229.

<sup>564</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, A democracia no limiar..., op. cit., pp. 197-198.

<sup>565</sup> Idem.

bolo nacional”. O autor também recorda que na origem do parlamentarismo inglês – e ainda nos dias atuais na Inglaterra, a função de chefe de Estado passou a ser desempenhada pelo Rei:

“O seu papel não é propriamente político, na medida em que não lhe é afeta a condução dos negócios públicos. O que não quer dizer que não tenha influência, ou não exerça, sendo o caso, um papel de arbitragem. O chefe de Estado, quando não é o monarca hereditário, goza de mandato irredutível, sendo em geral eleito pelo próprio Parlamento. Sua principal tarefa é a de indicar à manifestação parlamentar de confiança a pessoa do Primeiro-Ministro incumbido de assumir a chefia do governo, caso obtenha a confiança da maioria parlamentar.”<sup>566</sup>

Por sua vez, o chefe de governo, no parlamentarismo, é o Primeiro-Ministro, a quem cabe “dirigir a atuação da máquina governamental, auxiliado e aconselhado pelos Ministros que compõem o Conselho de Ministros, normalmente dito o gabinete.”<sup>567</sup>

Em relação à segunda característica, destaca-se que no parlamentarismo a responsabilidade do chefe de governo é compartilhada com todos os seus Ministros, que compõem o Conselho de Ministros ou o Gabinete, que “se encarna o aspecto propriamente governativo do Poder Executivo”, diminuindo, sobremaneira, os aspectos personalistas e a pressão sobre o titular da chefia de governo na forma como se dá no sistema presidencialista.

A terceira característica que particulariza e define o sistema de governo parlamentarista é a interdependência entre os Poderes Executivo e Legislativo, com competências próprias, resguardando somente ao Judiciário efetiva independência em relação aos demais Poderes. Sobre esse aspecto, Ferreira Filho observa que a interdependência entre Executivo e Legislativo apresenta duas interfaces:

“por um lado, na medida em que o Gabinete (...) depende, na sua constituição e na sua permanência no poder, do apoio do Legislativo, isto é, do apoio da maioria parlamentar. (...). Por outro lado, o gabinete deixa o poder caso perca o apoio, ou, como se usa dizer, a confiança da maioria parlamentar – essencialmente na Câmara dos Deputados.”<sup>568</sup>

Nesse sentido, no parlamentarismo, “a formação e a manutenção do governo dependem da aquiescência parlamentar”<sup>569</sup>, conforme destaca Nina Ranieri:

“o partido político (ou a coligação de partidos políticos) vencedor nas eleições legislativas forma o grupo parlamentar mais forte, com capacidade de indicar o chefe de Governo entre os membros do próprio Parlamento. Este, na formação do

<sup>566</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia no limiar...*, op. cit., pp. 199-200.

<sup>567</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia no limiar...*, op. cit., p. 200.

<sup>568</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia no limiar...*, op. cit., pp. 198-199.

<sup>569</sup> RANIERI, Nina Beatriz Stocco, op. cit., p. 166.

gabinete que presidirá, escolhe os ministros entre a maioria parlamentar. Gabinete e Parlamento não se confundem; são órgãos independentes, muito embora o primeiro seja obrigado a proceder de acordo com o segundo que, em última análise, fixa a política do governo.”<sup>570</sup>

Essa interdependência entre Executivo e Legislativo baseia-se na lógica segundo a qual o grupo político majoritário no Parlamento assume o comando do governo, indicando o Primeiro-Ministro. Além disso, quando há perda do apoio político-parlamentar do governo, este perde as condições de continuar. Para tanto, há ferramentas institucionais próprias no parlamentarismo para a interrupção e substituição dos governos.

Entre as ferramentas possíveis, destaca-se o voto de desconfiança através do qual a Câmara “determina a extinção do Poder do gabinete”. Tal ferramenta ocorre por meio de votação, quando proposta pela oposição, ou quando o Parlamento “recusa uma questão de confiança, apresentada pelo próprio gabinete, em relação a uma medida ou projeto de lei, o que obriga o Ministério à renúncia.”<sup>571</sup> Nesses casos, a responsabilidade política normalmente é tratada de forma coletiva pelo Primeiro-Ministro e seu gabinete, mas pode ser relativa a um ministro específico.

Em contrapartida ao voto de desconfiança, o parlamentarismo assegura a possibilidade de dissolução do Parlamento, mais especificamente da sua Câmara Baixa, que pode ser determinada por ato do Chefe de Estado, havendo ou não solicitação do Primeiro-Ministro. Na prática, a dissolução interrompe o mandato dos deputados antes do término do período de mandato. Como consequência da dissolução, é dever do Chefe de Estado convocar eleições para recompor o Parlamento<sup>572</sup>.

Nos dias atuais, podemos destacar dois modelos referenciais para a adoção do sistema parlamentarista: o parlamentarismo da Inglaterra e o da Alemanha, que apresentam as principais características do parlamentarismo, mas dispõem de algumas distinções político-institucionais entre si.

No modelo inglês, berço do parlamentarismo no mundo, a primeira observação é que aquele país constituiu uma monarquia constitucional na qual a chefia de Estado é desempenhada por um monarca designado de acordo com a linha sucessória hereditária entre os membros da família Real. Apesar disso, como pressupõe o sistema de governo parlamentarista, as prerrogativas da chefia de governo inerentes ao Poder Executivo são desempenhadas pelo Primeiro-Ministro e seu gabinete.

O parlamentarismo inglês baseia-se no sistema eleitoral de voto distrital puro, que contribuiu para consolidar um sistema bipartidário rígido no qual “apenas dois são os partidos que efetivamente disputam o Poder. E são dois partidos disciplinados, com chefia definida e programa (relativamente) definido”, quais sejam: o partido conservador e o partido trabalhista.

<sup>570</sup> Idem.

<sup>571</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia no limiar...*, op. cit., p. 199.

<sup>572</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia no limiar...*, op. cit., p. 199.

Além disso, esse sistema eleitoral e partidário forjou uma dinâmica própria para o sistema parlamentarista inglês fazendo com que, na prática, as eleições legislativas fossem vistas como uma espécie de eleição indireta para escolha do Primeiro-Ministro e formação do governo:

“a eleição parlamentar naturalmente resulta na maioria de um partido, que assim pode sozinho constituir o gabinete. Na verdade, o gabinete será a cúpula do partido majoritário, e seu chefe, o primeiro-Ministro. Transparece nisto uma verdadeira eleição indireta do Primeiro-Ministro, já que o eleitor tende a votar num partido para que seu chefe se torne o chefe de governo.”<sup>573</sup>

O modelo inglês, além de grande resistência – dado o longo período de sua existência – criou condições que asseguram aos governos significativa estabilidade, “porque se apoia numa maioria disciplinada”. Com isso, são dados ao Primeiro-Ministro e seu gabinete todas as condições para “realizar o seu programa, pois obviamente a cúpula do partido comandará o Executivo e a maioria parlamentar, ou seja, o Legislativo”<sup>574</sup>.

Por fim, destaca-se que no arranjo institucional forjado pelo modelo parlamentarista inglês, há “clara preponderância do gabinete, em cujas mãos se concentram, no fundo, o Executivo e o Legislativo.”<sup>575</sup>

O segundo modelo que poderia servir de referência em relação ao sistema de governo parlamentarista é o da Alemanha. Naquele país, o sistema parlamentarista atualmente vigente na Alemanha foi reestruturado no pós-guerra com a Lei Fundamental de 1949 e assegura a separação das funções de chefia de Estado e de governo.

Entretanto, diferentemente da Inglaterra, a Alemanha organiza-se enquanto uma República Federal na qual o “Bundespräsident” (o Presidente Federal), que desempenha as funções de chefia de Estado, é eleito pelo “Bundesversammlung”, uma espécie de Assembleia Federal formada especificamente para eleição do Presidente, composta pelos deputados federais e igual número de representantes eleitos pelos Parlamentos dos Estados da Alemanha, de forma proporcional.

O Presidente Federal é eleito para um mandato de cinco anos, sendo permitida uma única reeleição. Segundo o artigo 54 da Lei Federal alemã, qualquer cidadão com mais de quarenta anos é elegível para o cargo, não havendo debate prévio para sua eleição. A eleição do Presidente Federal deve ser feita por convocação do Presidente do Parlamento Federal, e realizada trinta dias antes do término do mandato ou trinta dias após eventual interrupção do mandato presidencial. A eleição do Presidente Federal se dá por maioria dos membros da Assembleia.

---

<sup>573</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia no limiar...*, op. cit., pp. 200-201.

<sup>574</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia no limiar...*, op. cit., p. 201.

<sup>575</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia no limiar...*, op. cit., p. 201.



Entre as vedações, destaca-se a impossibilidade de que o Presidente Federal seja membro do Parlamento Federal, do Governo ou dos Parlamentos estaduais. Por fim, a Lei Fundamental assegura uma série de competências presidenciais típicas de um Chefe de Estado, entre as quais destacamos: o poder de representação internacional, a nomeação de juízes e funcionários federais e a concessão de indulto.

Por sua vez, o chefe de governo, o “Bundeskanzler” (o Chanceler Federal) é eleito pelo “Bundestag” (o Parlamento Federal) – a Câmara Baixa do Parlamento alemão, cuja composição se dá por meio do sistema eleitoral de voto distrital misto.

O Chanceler Federal, nos termos do artigo 63 da Lei Fundamental, é eleito pela maioria do Parlamento Federal e posteriormente nomeado pelo Presidente Federal. Cabe ao Chanceler Federal propor a nomeação dos Ministros e ao Presidente Federal executar as nomeações e exonerações. Asseguram-se ainda ao Chanceler todas as prerrogativas típicas de chefe de governo e da administração pública federal.

Quanto ao tempo de duração do mandato, a Lei Fundamental determina que o Chanceler deixa o cargo sempre que for constituído um novo Parlamento Federal, podendo permanecer no cargo por determinação do Presidente, até a escolha de seu sucessor. A Lei Fundamental prevê ainda a possibilidade de o Parlamento aprovar o voto de desconfiança e o voto de confiança ao Chanceler e seu governo.

O voto de desconfiança se dá com a eleição de um novo Chanceler pelo Parlamento e encaminhamento de solicitação ao Presidente para a exoneração do Chanceler atual. Nesse caso, o Presidente fica obrigado a exonerar o Chanceler e nomear o sucessor eleito. Ou seja, a interrupção do mandato do chefe de governo só se dá com a efetiva organização de maioria parlamentar em torno de um nome para sucedê-lo.

Por sua vez, o voto de confiança requer que uma moção de confiança solicitada pelo Chanceler seja aprovada por maioria dos membros do Parlamento. Caso não obtenha os votos suficientes, o Chanceler pode requerer ao Presidente Federal a dissolução do Parlamento e convocação de novas eleições. A Lei Fundamental prevê ainda a possibilidade de que a dissolução do Parlamento seja evitada caso haja a eleição, aprovada por maioria dos deputados, de novo Chanceler Federal.

Pelas características do sistema eleitoral alemão, que congrega características do voto majoritário e do voto proporcional por meio de lista fechada, consolidou-se naquele país um sistema multipartidário com dois partidos preponderantes – embora estes venham perdendo representatividade nas últimas legislaturas – quais sejam, a União Demócrata Cristã (CDU) e o Partido Social-Democrata da Alemanha (SPD).

Em razão da dinâmica do sistema multipartidário naquele país, Ferreira Filho destaca a necessidade de formação de coalizões para obtenção da maioria parlamentar e eleição do chefe de governo alemão:

“embora nenhum deles tenha a maioria necessária para governar sozinho. A maioria parlamentar reclama, então, uma coalizão, mas, sempre, um dos partidos predominantes será o ponto central do governo. (...) a possibilidade de conflito entre os partidos que o sustentam abre campo para a responsabilidade política.”<sup>576</sup>

Em relação à dinâmica da relação entre os poderes, é preciso destacar uma importante diferença entre os modelos inglês e alemão, verificada em razão das características eleitorais e partidárias desses países.

No sistema bipartidário inglês, o parlamentarismo manifesta-se com maior tendência à preponderância do governo sobre o Parlamento, dada a disciplina, a coesão e a homogeneidade partidárias. Já no modelo alemão, o sistema multipartidário requer, não raras vezes, a formação de coalizões parlamentares compostas por diversos partidos como forma de obtenção de votos suficientes para eleição do Chanceler e constituição do governo. Nesse sentido, pelas próprias características das coalizões, o parlamentarismo alemão é mais dependente do Parlamento, o que aumenta a responsabilidade e a dependência política dos governos perante o Parlamento naquele país.

Ainda assim, o sistema parlamentarista alemão, embora muito mais recente do que o modelo inglês, também conseguiu consolidar naquele país um efetivo arranjo institucional democrático e possibilitou, nas últimas décadas, o estabelecimento de partidos fortes, a alternância de poder e o desenvolvimento social e econômico com significativa estabilidade política e institucional.

Por todo o exposto, concluímos que os modelos parlamentaristas desenvolvidos na Inglaterra e na Alemanha, embora sejam distintos por suas características eleitorais e partidárias e por suas diversas origens históricas, guardam entre si significativa convergência.

Além da Inglaterra e da Alemanha, diversos outros países adotaram o sistema de governo parlamentarista em seus arranjos institucionais. Mesmo no Brasil, esse sistema de governo foi adotado durante parte do período imperial e em uma rápida experiência no período republicano entre os conturbados anos de 1961 a 1963.

A tese parlamentarista no Brasil também foi longamente debatida, conforme anteriormente demonstrado, durante as Assembleias Constituintes que forjaram todas as Constituições brasileiras e ainda atualmente encontram-se em tramitação no Congresso Nacional propostas de Emenda à Constituição, como a PEC nº 20, de 1995, que propõem a adoção do sistema parlamentarista no país.

Para eventual adoção do parlamentarismo no Brasil no século XXI, são necessárias, entretanto, algumas ponderações. Entre os pontos positivos destacamos que o sistema parlamentarista consolida um arranjo institucional de efetiva interdependência entre o governo e o Parlamento, na qual só há formação e continuidade do governo, com efetivo respaldo político e apoio parlamentar dos partidos.

---

<sup>576</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia no limiar...*, op. cit., p. 201.

Nesse sentido, o parlamentarismo, ao aproximar Executivo e Legislativo, cria laços institucionais mais fortes e retroalimenta um sistema de responsabilidades políticas mútuas entre as forças congressuais e as forças do governo.

Essa sistemática torna mais claras e mais objetivas as regras de convivência e interação entre o Executivo e o Legislativo, e assegura uma dinâmica entre os Poderes mais estável e mais funcional do que a relação de interdependência temerária que se verifica no presidencialismo de coalizão brasileiro.

Entretanto, não se podem descartar as características histórico-culturais inerentes ao Estado e à sociedade brasileira, que consolidou em nosso país uma tendência personalista que dá ênfase e relevância para a figura central do líder político.

A substituição do sistema de governo, com perda do protagonismo político da tradicional função do Presidente da República sem um regime de transição e sem mudanças socioculturais que possibilitassem tamanha ruptura poderia gerar distorções funcionais e dificultar a adaptação e consolidação do parlamentarismo no Brasil. Torna-se necessário, portanto, analisar outros sistemas de governo que poderiam servir de referência para implementação no Brasil.

### 3.3.2.3. *Regimes mistos ou semipresidencialismo*

Além dos tradicionais sistemas de governo, desenvolveu-se no século XX algumas espécies de regimes híbridos que conjugam elementos próprios do parlamentarismo e do presidencialismo.

Maurice Duverger e Raul Horta denominam tais sistemas de semipresidencialismo<sup>577</sup>, muito embora haja divergência terminológica para outros autores como Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>578</sup>, José Canotilho e Vital Moreira<sup>579</sup>, que entendem que a denominação “regimes mistos” seja mais apropriada.

Alexandre de Moraes destaca que tal sistema de governo foi fortemente influenciado pela Constituição de Weimar de 1919, na Alemanha, que preconizou, no parlamentarismo, a eleição direta para o cargo de Presidente da República. Entretanto, o efetivo regime semipresidencialista só iria surgir com a Quinta República francesa, a partir da reforma da Constituição de 1958:

“O parlamento como método de governo e como sistema político precisou adaptar-se às novas conjunturas políticas. A Democracia de massas desenvolvida no

<sup>577</sup> DUVERGER, Maurice. Les régimes semi-presidentiels. Paris, 1986, p. 7; e HORTA, Raul Machado. Direito constitucional. 2ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 649; apud MORAES, Alexandre de. Presidencialismo, op. cit., p. 66.

<sup>578</sup> Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a expressão “semipresidencialismo” seria exagerada, uma vez que nesse regime misto, haveria uma concentração maior de elementos parlamentaristas do que presidencialistas, in FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, A democracia no limiar..., op. cit., pp. 203-204.

<sup>579</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. Os poderes do presidente da república. Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 13.

•• *O presidencialismo de coalizão no Brasil*

início do século XX, juntamente com a maior inclusão popular na escolha dos representantes, passou a colocar em dúvida a legitimidade dos parlamentos, (...). O Parlamentarismo com eleição direta para Presidente da República foi adotado na Constituição de Weimar, na Alemanha, desde 1919, porém, sua consagração ocorreu na Constituição francesa de 1958, com a reforma de 1962 e com base nas ideias do General De Gaulle, (...) em que conclamava a necessidade de concessão de maior influência política ao presidente francês. A finalidade dos constituintes de Weimar foi racionalizar o parlamentarismo, introduzindo um elemento legitimador presidencialista, ou seja, o voto popular para a escolha do Presidente da República, sem que as características essenciais do regime parlamentar – a responsabilidade política do executivo perante o Parlamento e a Chefia de Governo pelo Gabinete – fossem afastadas.”<sup>580</sup>

Para estabelecer esse regime misto, conjugaram-se elementos e características típicas tanto do presidencialismo quanto do parlamentarismo, configurando um arranjo institucional com características bastante singulares:

“Os regimes mistos combinam elementos referentes ao regime parlamentarista e elementos presentes no regime presidencialista. Dos regimes parlamentaristas, os regimes mistos apresentam a existência de um governo colegiado e solidário, responsável perante a assembleia eleita pelo sufrágio universal e direto; enquanto dos regimes presidencialistas, os regimes mistos apresentam a instituição do Presidente eleito pelo sufrágio universal e direto, que dispõe de autoridade para conferir nomeações e designações, bem como de poderes consideráveis.”<sup>581</sup>

Entretanto, na avaliação de Ferreira Filho, esse sistema, ao fundir a sistemática do presidencialismo e do parlamentarismo, acabou concentrando mais elementos do parlamentarismo do que do presidencialismo, razão pela qual a terminologia “semi-presidencialismo” seria inadequada:

“(…). Este procura combinar com o sistema parlamentar elementos do sistema presidencial, buscando com estes atenuar defeitos daquele, sem cair nos perigos deste. É, pois, regime misto de parlamentarismo e presidencialismo. Como um dos pontos típicos desse modelo é o fortalecimento da autoridade, com ampliação do papel político do chefe de Estado – nas repúblicas, o Presidente, para muitos esse sistema é semipresidencial. (...) ver-se-á, todavia, que essa designação exagera o elemento presidencialista: o sistema é antes o de um parlamentarismo temperado pela autoridade do chefe de Estado. Com isso, visa-se especialmente a contrabalancear no jogo parlamentar as manobras partidárias por meio de um poder não partidário (ou mesmo suprapartidário)”<sup>582</sup>.

<sup>580</sup> MORAES, Alexandre de, *Presidencialismo*, op. cit., p. 66.

<sup>581</sup> MORAES, Alexandre de, *Presidencialismo*, op. cit., p. 70.

<sup>582</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia no limiar...*, op. cit., pp. 203-204.

Nina Ranieri também entende que os regimes mistos conjugam mais elementos parlamentaristas do que presidencialistas, fazendo com que a dinâmica desse arranjo institucional seja genuinamente de natureza parlamentarista:

“o semipresidencialismo fortalece a autoridade do chefe de Estado (presidente) para contrabalançar as manobras partidárias inerentes ao jogo parlamentar. Embora combine elementos do sistema parlamentar e do presidencialista, a estrutura de governo é basicamente parlamentarista.”<sup>583</sup>

Os regimes mistos ou semipresidencialismo foram se adaptando às condições políticas de cada localidade, e difundiram-se enquanto um sistema de governo bastante viável, sendo adotado atualmente em outros países além da França, tais como Áustria, Peru, Finlândia e Portugal:

“Apesar das diferenças constitucionais, entre esses diversos países, as semelhanças são evidentes, podendo, porém, o Presidente apresentar maiores ou menores poderes, pois os regimes mistos não constituem, em razão de suas naturezas, uma categoria homogênea; são encontrados em Estados extremamente diferentes, quer por sua extensão territorial, quer por sua forma de Estado, quer por sua população, formação histórica e cultural ou nível de desenvolvimento econômico.”<sup>584</sup>

Nos regimes mistos, o Presidente é eleito pelo sufrágio universal direto, porém, “permanece sem exercer a Chefia de Governo como no modelo norte-americano, pois essa função é consagrada ao Primeiro-Ministro”<sup>585</sup>. Em que pese seja retirado do Presidente a chefia de governo, resguarda-se a ele a competência para a nomeação do Primeiro-Ministro.

Tal iniciativa teve como intuito o de transformar “o Presidente da República em árbitro, com a função de zelar para que os demais poderes públicos, especialmente o Governo, levassem em consideração os interesses fundamentais da Nação.”<sup>586</sup> Nesse sentido, ao assegurar a eleição direta para este cargo de mediação política e institucional, teve como consequência o “fortalecimento do papel institucional do Presidente da República.”<sup>587</sup>

Faz-se necessário, portanto, analisar dois dos principais modelos de semipresidencialismo atualmente vigentes, quais sejam, os arranjos institucionais da França e de Portugal.

Em síntese, Marcelo Tavares identifica oito características principais que particularizam e definem o semipresidencialismo francês:

<sup>583</sup> RANIERI, Nina Beatriz Stocco, op. cit., pp. 171-172.

<sup>584</sup> MORAES, Alexandre de, Presidencialismo, op. cit., p. 71.

<sup>585</sup> MORAES, Alexandre de, Presidencialismo, op. cit., p. 68.

<sup>586</sup> MORAES, Alexandre de, Presidencialismo, op. cit., p. 70.

<sup>587</sup> MORAES, Alexandre de, Presidencialismo, op. cit., p. 70.

•• *O presidencialismo de coalizão no Brasil*

“(i) Executivo dual, dividido entre o presidente e o Governo (chefiado pelo primeiro-ministro); (ii) flexibilidade de estabelecimento de relações políticas, a depender da realidade da formação de maiorias (períodos de concordância e de coabitação); (iii) irresponsabilidade política do chefe de Estado diante do Legislativo, com possibilidade de sua destituição excepcional por falta grave aos deveres institucionais, a ser decidida pelo Parlamento reunido em Alta Corte; (iv) existência de atribuições constitucionais próprias do presidente, sem necessidade de ratificação pelo Governo; (v) formação do Governo por escolha do presidente a partir de nomes que podem não integrar o Parlamento; (vi) dupla responsabilidade política colegiada do Governo, perante o presidente e perante o Parlamento; (vii) possibilidade de dissolução do Parlamento pelo chefe de Estado; e (viii) grande influência do Executivo nos trabalhos legislativos.”<sup>588</sup>

Para Ferreira Filho, a grande inovação do semipresidencialismo francês é a criação de mecanismos de mediação política (artigo 5º da Constituição de 1958), por meio da transformação do Presidente da República em uma espécie de Poder Moderador da relação entre o Executivo e o Legislativo:

“o papel do Presidente da República, na Constituição francesa de 1958, vai muito além do que é deferido ao chefe de Estado no parlamentarismo. Lembra, antes, o Poder Moderador (...). Na verdade, o Presidente da república, (...) goza de poderes próprios que não são dados aos chefes de Estado de governo parlamentarista, (...)”<sup>589</sup>.

Para além de uma série de modificações constitucionais ocorridas na França desde 1958, o Presidente da República na França, desde 1962, é eleito por sufrágio direto e universal da população, em dois turnos, sendo permitida candidatura avulsa. O mandato que originalmente era de sete anos, foi reduzido, no ano 2000, para cinco anos, permitida uma reeleição (art. 6º da Constituição). Além disso, a Constituição francesa estabeleceu diversos poderes ao Presidente da República, podendo:

“livremente dissolver a Assembleia. Esse poder não está sujeito a condições, e ele, para exercê-lo, não precisa de referenda. (...). Outro é o poder emergencial extraordinário que lhe é deferido pelo art. 16, ou seja, o de tomar ‘as medidas exigidas pelas circunstâncias’ em ocasiões de grave crise. (...). terceiro: o de poder convocar referendums sobre ‘qualquer projeto de lei relativo à organização dos poderes públicos’, ou ‘concernente à ratificação de um tratado’, é verdade que por proposta do governo ou das duas Câmaras em conjunto. (...). É ele que escolhe e nomeia esse Primeiro-Ministro, independentemente de qualquer consulta. Se a Assem-

<sup>588</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo francês: a relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 55, n. 217, jan./mar. 2018, p. 79.

<sup>589</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A democracia no limiar...*, op. cit., p. 205.

bleia Nacional não estiver satisfeita, que o derrube, mas com observância das regras para a moção de censura. Tais poderes lhe abrem campo para o exercício de sua notável força política.”<sup>590</sup>

Por sua vez, a chefia de governo é exercida pelo Primeiro-Ministro e pelos Ministros de Estado, assegurando-se, como no parlamentarismo, a responsabilidade política perante o Legislativo (artigo 20º da Constituição):

“Tal governo é responsável perante a Assembleia Nacional. Deve ele, de início, solicitar a manifestação de confiança desta, em relação a seu programa, ou eventualmente sobre uma declaração de política geral. Também pode pedi-la sobre algum projeto ou medida específica, esta igualmente poderá advir da aprovação de moção de censura (ou de desconfiança), cuja tramitação é estritamente regulamentada pelo texto.”<sup>591</sup>

Merecem destaque ainda duas características do sistema eleitoral e partidário franceses: o sistema de voto distrital (art. 24º da Constituição) – o que tende a reduzir o número de partidos e evitar a fragmentação partidária congressual; e o calendário eleitoral francês prevê que as eleições legislativas sejam realizadas posteriormente às eleições presidenciais, de modo que na eleição para composição do Parlamento, já se sabe a qual partido ou grupo político pertence o Presidente da República, o que amplia a possibilidade de obtenção das maiorias parlamentares.

Ferreira Filho observa ainda que pelas características e singularidades desse regime misto na França, a depender do desempenho dos chefes de Estado e de governo e da conjuntura política e institucional, o regime pode apresentar uma dinâmica variável:

“ora (preponderantemente) parlamentarista, ora (preponderantemente) presidencialista. Quando coincidem a cor política do Presidente da República e a da maioria parlamentar, aquele assume uma liderança incontestável. O regime torna-se um presidencialismo de gabinete, no qual as decisões fundamentais são tomadas pelo Presidente da república, enquanto o governo as implementa e opera no dia-a-dia. Como, de 1958 até hoje, isso ocorreu na maior parte do tempo (...). Quando, porém, não existe a coincidência apontada, ou seja, quando o Presidente da República pertence a corrente política diferente da que predomina na Assembleia, o quadro muda bastante. Passa a existir um regime parlamentarista, mas freado pela autoridade do Presidente, que exerce então um poder de ‘veto’ quanto às grandes opções políticas, (...) possibilitado pelos meios de intervenção que a Constituição lhe defere.”<sup>592</sup>

---

<sup>590</sup> Idem.

<sup>591</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A democracia no limiar..., op. cit., p. 206.

<sup>592</sup> Idem.

O sistema semipresidencialista francês permitiu, portanto, uma flexibilização da relação de forças entre Chefe de Estado, Chefe de Governo e o Parlamento, que variam de acordo com a conjuntura política, e viabilizou a “via de solução, sem maior trauma, de eventuais crises institucionais.”<sup>593</sup>

O segundo modelo de regime semipresidencialista ora analisado é aquele implementado em Portugal a partir da redemocratização e da Constituição de 1976. Naquele país, assim como na França, o Presidente da República tem todas as atribuições de chefe de Estado (artigo 120º da Constituição de 1976), é eleito por sufrágio direto, universal e secreto dos cidadãos (art. 121º), para um mandato de cinco anos (art. 128º, 1), sendo admitida uma reeleição subsequente (art. 123º).

Entre as competências do Presidente da República em Portugal (art. 133º a 136º), destacamos: presidir o Conselho de Estado; encaminhar mensagens à Assembleia da República; dissolver a Assembleia da República nos casos previstos na Constituição; nomear e exonerar o Primeiro-Ministro; demitir o governo; nomear e exonerar diversas autoridades nacionais; exercer o comando supremo das Forças Armadas; promulgar e mandar publicar as leis, decretos e regulamentos; declarar estado de sítio e de emergência; oferecer indulto, ouvindo previamente o governo; ratificar tratados internacionais; exercer o direito de veto das proposições legislativas.

Já o Governo é o “órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública” (art. 182º), sendo exercido pelo Primeiro-Ministro, pelos Ministros, Secretários e Subsecretários de Estado (art. 183º). Por sua vez, o Conselho de Ministros é composto pelo Primeiro-Ministro, pelos Vice-Primeiros-Ministros, se os houver, e pelos demais Ministros (art. 184º).

Entre as diferenças do modelo português em relação ao francês, destaca-se que em Portugal o Primeiro-Ministro é “nomeado pelo Presidente, ouvidos os partidos representados na Assembleia da República e tendo em conta os resultados eleitorais” (art. 187º) – na França não existe essa vinculação entre a nomeação do primeiro-ministro e a composição do Parlamento.

Ressalta-se ainda a responsabilidade do Governo perante o Presidente da República e a Assembleia da República (art. 190º), e a estrita vinculação dos membros do governo ao programa de Governo (art. 188º), que deve ser submetido à apreciação da

---

<sup>593</sup> Marcelo Tavares explica que: “os franceses denominam “fato majoritário” (*fait majoritaire*) presidencial – ou seja, uma maioria parlamentar estável dá apoio ao presidente, permitindo-lhe a execução do programa de governo. O “fato majoritário” é definido como a unidade de ação governamental entre Executivo e o Legislativo (...) e decorre da coincidência da maioria democrática obtida na eleição do chefe de Estado com a maioria na Assembleia e, por consequência, acaba por torná-lo verdadeiro condutor das ações executivas e, por meio do Governo, das ações legislativas no Parlamento. O fenômeno consolida a proeminência do presidente e, levado a uma situação aguda, pode vir a submeter o Legislativo à sua vontade. (...). Havendo discordância entre a maioria presidencial e a da Assembleia, as relações “parlamentarizam-se” e o Legislativo tem força para impor a formação do Governo ao chefe de Estado.” in TAVARES, Marcelo Leonardo, op. cit., p. 72.



Assembleia em até dez dias após sua nomeação (art. 192º) – na França tampouco existe essa obrigação.

Garante-se ao Governo e ao Primeiro-Ministro amplos mecanismos de condução da administração pública, por meio de competências políticas, administrativas e legislativas, tais como a possibilidade de edição de decretos-lei, de proposição de leis à Assembleia, além da condução do orçamento e da criação e implementação de políticas públicas, sob coordenação do Conselho de Ministros.

Por sua vez, o Parlamento português – a Assembleia da República (art. 147º e seguintes) é unicameral e adota como modelo o sistema proporcional com lista fechada – o que tende a fortalecer os partidos.

Além disso, entre suas competências destaca-se a possibilidade de apreciar o programa de governo e votar moções de confiança e de censura ao governo (art. 163, e). Nos casos de rejeição do plano de governo, do voto de confiança ou de aprovação da moção de censura, implica-se na imediata demissão do Governo (art. 195º).

Em que pese os exemplos da França e de Portugal, como era de se esperar, não há consenso doutrinário quanto à viabilidade de eventual substituição do sistema presidencialista por um regime misto no Brasil. Nesse sentido, Alexandre de Moraes reconhece que:

“Os regimes mistos, porém, apresentam suas fragilidades, pois diferentemente dos regimes parlamentarista e presidencialista, que preveem soluções próprias para suas crises, o semipresidencialismo não traz mecanismos satisfatórios de solução de conflitos entre o Presidente e o Governo, gerando maior risco de crise institucional, que somente poderá ser resolvido com a dissolução do Parlamento ou demissão do Primeiro-Ministro. Mesmo nessas hipóteses, porém, a crise institucional poderá persistir, pois a nova maioria parlamentar poderá continuar sendo contrária ao Presidente da República, verificando-se a possibilidade de permanência de problemas institucionais gerados pela convivência conflituosa entre Presidente da república e maioria do Parlamento.”<sup>594</sup>

Em outras palavras, os dilemas institucionais e as dificuldades de coabitação entre o Executivo e o Legislativo, decorrentes da iminente necessidade de obtenção de maiorias parlamentares, não se superariam com a mera adoção de qualquer dos modelos de semipresidencialismo.

Entretanto, em nossa avaliação, tanto a França quanto Portugal conferem exemplos robustos – embora obviamente não sejam perfeitos – de regimes híbridos que conjugam elementos do presidencialismo e do parlamentarismo como forma de aprimorar a interlocução entre Executivo e Legislativo, por meio de maiores mecanismos de arbitragem dos conflitos políticos.

<sup>594</sup> MORAES, Alexandre de, *Presidencialismo*, op. cit., pp. 84-85.

Além disso, em ambos os casos, verifica-se a existência de atores políticos – no caso, instituições políticas – dotadas de legitimidade democrática e capacidade institucional de realizar o poder moderador como forma de se evitar colapsos políticos e rupturas institucionais.

Verifica-se ainda, como no caso da França, que do desenho institucional modelado a partir de 1958, constituiu-se um regime flexível no qual uma maior preponderância ora do presidencialismo, ora do parlamentarismo, varia de acordo com a conjuntura política e eleitoral, convertendo-se em uma espécie de adaptação do arranjo institucional que serve de antídoto menos traumático e mais eficaz – na maioria das vezes – para as crises políticas.

Por todo exposto, tais exemplos de modelos híbridos ou intermediários poderiam ser capazes de oferecer uma alternativa para a superação do presidencialismo de coalizão brasileiro sem maiores riscos políticos e institucionais, e sem tantos obstáculos sociológicos e culturais, tais quais se vislumbra quando da análise de eventual substituição abrupta do sistema presidencialista brasileiro pelo parlamentarismo.

Entretanto, como demonstrado anteriormente, a substituição do sistema de governo sem modificações estruturais no sistema eleitoral e partidário seria inócua e faria com que transplantássemos para o sistema de governo vindouro os mesmos problemas e deficiências estruturais diagnosticados no presidencialismo de coalizão.

A solução, portanto, ainda que se decida pela substituição do sistema de governo demanda disposição política e visão estratégica que possibilitem uma ampla reforma do sistema político como um todo, sob pena de desperdemos esforços políticos e energia sem qualquer garantia de obtenção dos resultados institucionais que se almeja no âmbito deste amplo debate sobre a engenharia institucional brasileira.