



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
CURSO DE MESTRADO

MATHEUS PIMENTA DE FREITAS CARDOSO

**SEMIPRESIDENCIALISMO NO BRASIL: Uma evolução necessária**

BRASÍLIA

2022

## **SEMIPRESIDENCIALISMO NO BRASIL: Uma evolução necessária**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB.

Orientadores:

Professor Doutor Gilmar Ferreira Mendes; e  
Professora Doutora Daniela Marques de Moraes

Brasília

2022

MATHEUS PIMENTA DE FREITAS CARDOSO

**SEMIPRESIDENCIALISMO NO BRASIL: Uma evolução necessária**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB.

Brasília, 24 de novembro de 2022

**Banca Examinadora**

---

Prof. Gilmar Ferreira Mendes  
Coorientador

---

Profa. Daniela Marques de Moraes  
Coorientadora

---

Prof. Michel Miguel Elias Temer Lulia  
Examinador

---

Profa. Ana Claudia Farranha  
Examinadora

## AGRADECIMENTOS

Resultado algum se alcança individualmente. Não poderia ser diferente no que diz respeito a este trabalho. O apoio da família, dos amigos, dos orientadores e dos professores, por vezes manifestado em encontros aprazíveis, por vezes revelado em discussões concernentes ao próprio objeto de pesquisa, tornou frutivo o tempo dedicado à presente investigação.

Primeiramente, agradeço à minha família, eterno espelho em minha vida, pelo suporte incondicional. Aos meus pais Jane Margarete e Luiz Fernando, aos meus irmãos Ludmila e Gabriel e à minha amada esposa Marina, que não medem esforços para apoiar todas as minhas empreitadas. Nunca haverá palavras suficientes para expressar a dimensão da minha gratidão e do meu amor por cada um deles, razão primeira de minha vida.

Minha gratidão aos meus orientadores, Professor Gilmar Mendes e Professora Daniela de Moraes, que não apenas balizaram os trabalhos relacionados a esta dissertação, mas que também incentivam e iluminam minha caminhada acadêmica desde a Graduação. Ambos representam, para mim, as maiores referências de dedicação à docência.

Agradeço, também, aos examinadores da presente dissertação, Professor Michel Temer e Professora Ana Farranha, que gentilmente aceitaram o convite para compor a banca examinadora e se dispuseram a dedicar as tão preciosas energias à avaliação do trabalho.

Mesmo sabedor de que nomear os amigos apoiadores sempre importa em obliterações imerecidas, seria também injusto deixar de consignar o apoio e o incentivo, durante o Curso de Mestrado, de Angelo Gamba Prata de Carvalho, Frederico Retes, Gabriel Freitas Vieira, João Gabriel Santos, João Otávio Fidanza Frota, Luiz Philippe Vieira de Mello Neto, Victor Marcel Pinheiro, Victor Oliveira Fernandes e Victor Reis. Sou extremamente feliz por tê-los em minha vida.

Por fim, rendo meus agradecimentos à Faculdade de Direito da UnB, minha *alma mater*, morada acadêmica que me acolheu nos Cursos de Graduação e de Mestrado em Direito, e que me alimentou com o conhecimento necessário para que fosse possível o desenvolvimento deste trabalho. É infinita minha dívida com a Universidade de Brasília, razão pela qual levarei sempre comigo o dever de tentar retribuir à sociedade, de alguma forma, o que foi investido na minha formação.

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo investigar a oportunidade de se alterar o Presidencialismo brasileiro por um sistema semipresidencialista de governo, consideradas as sucessivas crises enfrentadas no país, a nível de Governo Federal. Para tanto, o estudo envolve tanto a imersão na história do exercício do Poder Executivo no Brasil, desde o Primeiro Império, quanto o exame crítico dos elementos que caracterizam o atual modelo governativo. Em detalhe, o primeiro capítulo estuda as características dos sistemas de governo mais tipicamente observados nas nações de regime democrático. O segundo capítulo, por sua vez, aborda a progressão histórica de como o governo brasileiro foi exercido desde a Independência, até o final do regime militar iniciado em 1964. No terceiro capítulo, a dissertação examina a conjuntura política verificada durante a transição democrática e as possíveis influências do período na escolha do sistema presidencialista de governo. O quarto capítulo se volta ao estudo de como tem sido o exercício da Presidência da República desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Por fim, na quinta parte, o trabalho avalia se as crises que frequentemente abalam o país relacionam-se com o mau funcionamento do Presidencialismo brasileiro, se seria oportuna a substituição do atual modelo por um sistema semipresidencialista de governo, bem como se a estruturação de um novo sistema já poderia se iniciar de imediato, sob a ordem da Carta de 1988.

**Palavras-chave:** Direito Constitucional, organização de poderes, sistema de governo, Presidencialismo, Semipresidencialismo, Presidente da República, Congresso Nacional, parlamento, crise política, *impeachment*.

## **ABSTRACT**

This research aims to investigate the opportunity of changing the Brazilian presidential system to a semi-presidential system of government, considering the successive crises faced in the country at the federal government level. To this end, the study involves both an immersion in the history of the exercise of Executive Power in Brazil, since the First Empire, and a critical examination of the elements that characterize the current governing model. In detail, the first chapter studies the characteristics of the government systems most typically observed in democratic nations. The second chapter discusses the historical progression of how the Brazilian government has been exercised since Independence, until the end of the military regime initiated in 1964. In the third chapter, the dissertation examines the political conjuncture verified during the democratic transition and the possible influences of the period on the choice of the presidential system of government. The fourth chapter focuses on the study of how the Presidency of the Republic has been exercised since the promulgation of the 1988 Federal Constitution. Finally, in the fifth part, the study evaluates if the crises that frequently affect the country are related to the malfunctioning of Brazilian presidentialism, if it would be opportune to substitute the current model by a semi-presidentialist system of government, as well as if the structuring of a new system could begin immediately, under the order of the Constitution of 1988.

**Keywords:** Constitutional Law, organization of branches, system of government, Presidentialism, Semi-presidentialism, President of the Republic, Congress, Parliament, political crisis, impeachment.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1. OS SISTEMAS DE GOVERNO.....</b>	<b>13</b>
1.1 <b>Constitucionalismo: peculiaridades e principais intuitos do movimento....</b>	<b>13</b>
1.2 <b>A concepção dos sistemas de governo enquanto sustentáculo dos dois pilares do Constitucionalismo.....</b>	<b>15</b>
1.3 <b>Sistemas de governo em espécie.....</b>	<b>17</b>
1.3.1 <b>O Parlamentarismo.....</b>	<b>17</b>
1.3.2 <b>O Presidencialismo.....</b>	<b>23</b>
1.3.3 <b>O Semipresidencialismo.....</b>	<b>30</b>
<b>2. O EXERCÍCIO DO GOVERNO NO BRASIL PRÉ-1988.....</b>	<b>35</b>
2.1 <b>Brasil Império.....</b>	<b>35</b>
2.1.1 <b>O Primeiro Reinado.....</b>	<b>35</b>
2.1.2 <b>O Parlamentarismo às Avessas no Segundo Reinado.....</b>	<b>38</b>
2.2 <b>O Executivo na República pré-1988.....</b>	<b>42</b>
2.2.1 <b>A Constituição de 1891.....</b>	<b>42</b>
2.2.2 <b>A Constituição de 1934.....</b>	<b>46</b>
2.2.3 <b>A Constituição de 1937.....</b>	<b>51</b>
2.2.4 <b>A Constituição de 1946.....</b>	<b>57</b>
2.2.5 <b>A Constituição de 1967/69 .....</b>	<b>62</b>
<b>3. TUTELA MILITAR E CLIENTELISMO: A viciada escolha do Presidencialismo na transição democrática.....</b>	<b>68</b>
3.1 <b>Início da transição democrática: os atos preliminares à Constituinte de 1987/1988 e o desenho de um sistema de governo semipresidencialista pela Comissão Afonso Arinos.....</b>	<b>68</b>
3.2 <b>A deliberação e escolha do sistema de governo brasileiro durante a Constituinte: indícios de influência militar e de contaminação pela disputa em torno do tempo de duração do mandato do Presidente José Sarney.....</b>	<b>76</b>

<b>4. PRESIDENCIALISMO NO BRASIL A PARTIR DE 1988: Crises sucessivas, abuso do <i>impeachment</i> e parlamentarização natural do sistema de governo brasileiro.....</b>	<b>89</b>
<b>4.1 Linhas gerais da nova Carta Constitucional.....</b>	<b>89</b>
<b>4.2 A sucessão presidencial após a Constituição de 1988.....</b>	<b>90</b>
4.2.1. Governo Collor: impopular e sem apoio no parlamento, o primeiro Presidente diretamente eleito no Brasil após a redemocratização sofre <i>impeachment</i> .....	90
4.2.2. Governo Itamar Franco e o confuso e esvaziado plebiscito de 1993.....	92
4.2.3. Governo FHC: a sólida coalizão no Congresso Nacional que resultou em eficiência governativa e em reeleição.....	93
4.2.4. Governo Lula: aprovação popular e coalizão no Congresso Nacional prevalecem sobre denúncias de corrupção.....	94
4.2.5. Governo Dilma Rousseff: por mais uma vez, impopularidade e frágil coalizão no Congresso Nacional levam ao <i>impeachment</i> .....	97
4.2.6. Governo Temer: boa relação com o Legislativo leva a um governo de sucesso e à aprovação de reformas importantes.....	100
4.2.7. Governo Bolsonaro: Presidência fragilizada, ameaça recorde de pedidos de <i>impeachment</i> e protagonismo do Congresso na agenda reformista.....	103
<b>5. É PRECISO MUDAR O SISTEMA DE GOVERNO DO BRASIL.....</b>	<b>109</b>
<b>5.1 Colapso do Presidencialismo brasileiro: a inflexibilidade de um sistema que redundava em crises sucessivas.....</b>	<b>109</b>
<b>5.2 Presidência em corda bamba: A parlamentarização do sistema de governo brasileiro desassociada da institucionalização da moção de desconfiança leva à banalização do <i>impeachment</i>.....</b>	<b>113</b>
<b>5.3 Destrancamento facilitado de crises, estabilidade no governo, contenção da corrupção, aumento da responsabilidade parlamentar e da eficácia governativa: possíveis benefícios da adoção do Semipresidencialismo no Brasil.....</b>	<b>119</b>
<b>5.4 A mudança deve ocorrer sob o agasalho da Constituição Federal de 1988 e começar a ser estruturada de imediato.....</b>	<b>126</b>
5.4.1. Plebiscito obscuro e esvaziado, opção viciada: o sistema presidencialista de governo não é cláusula pétrea.....	126

5.4.2. Enxugamento do quadro partidário já em curso e necessidade tempo para modelar o novo sistema: o multipartidarismo não é entrave para se iniciar a estruturação do Semipresidencialismo brasileiro ..... 134

**CONCLUSÃO..... 141**

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 144**

## INTRODUÇÃO

Antes de se completarem 35 (anos) anos de sua promulgação, a Constituição Federal de 1988 tem vivenciado uma sucessão de crises, a nível de Governo Federal. Dos 4 (quatro) Presidentes da República diretamente eleitos no período pós-1988, apenas 2 (dois) não sofreram *impeachment*, e conseguiram, assim, conduzir os mandatos para os quais foram eleitos até o final do tempo de duração. Em ambos, todavia, denunciaram-se supostos episódios de corrupção, envolvendo compra de apoio parlamentar em favor do Governo. Um dos dois Presidentes que conseguiram terminar o mandato sem sofrer o impedimento chegou, inclusive, a ser preso.

A frequência com que os pedidos de *impeachment* são manejados também chama a atenção. Desde a posse do primeiro Presidente eleito diretamente após a redemocratização, mais de 340 (trezentos e quarenta) pedidos foram protocolizados, o que equivale a uma média de mais de 10 (dez) formulações por ano. Todos os mandatários, sem exceção, foram alvo dessas impugnações, inclusive aqueles que assumiram o cargo em decorrência do impedimento de seus antecessores.

Ainda mais preocupante é o fato de que, proporcionalmente, o número de pedidos de *impeachment* formulados é maior a cada novo chefe de governo que sobrevém na sucessão presidencial. Foram protocolizados, em média, 3 (três) pedidos de *impeachment* por ano contra o Presidente Fernando Henrique Cardoso, 5 (cinco) contra o Presidente Lula da Silva, 11 (onze) contra a Presidente Dilma Rousseff, 15 (quinze) contra o Presidente Michel Temer e, até o presente momento<sup>1</sup>, mais de 37 (trinta e sete) contra o Presidente Jair Bolsonaro.

Em um sistema presidencialista de governo, a rigor, uma vez eleito, o Presidente da República deveria ter condições de conduzir seu mandato até o final, independentemente de ter ou não apoio parlamentar. “Pensado, em princípio, para não ser usado”, nas palavras de Gilmar Ferreira Mendes<sup>2</sup>, o *impeachment* tem natureza excepcionalíssima, e suas hipóteses devem se restringir aos casos de cometimento de crimes de responsabilidade.

---

<sup>1</sup> No momento em que se escreve, o mandato do Presidente Jair Bolsonaro ainda está em curso.

<sup>2</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Estado de Direito: 30 anos*. Entrevista concedida por Michel Temer a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <<https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=f81b82a135ed4e7fbd0c8d1c3a37bb44&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>> Acesso em 06/11/2022.

Em vista disso, a alta frequência com que a utilização do *impeachment* vem sendo ventilada e até mesmo concretizada, na atual ordem constitucional, não pode ser encarada com naturalidade.

É nesse contexto que a presente dissertação de mestrado germina. Nela, serão investigadas as possíveis causas das disfunções que vem sendo observadas no exercício do Governo Federal do Brasil, a fim de que se avalie a necessidade/oportunidade de reforma no sistema de governo brasileiro.

Com essa finalidade, em primeiro lugar, serão estudados os sistemas de governo. Nesse ponto, procurar-se-á desenvolver os conceitos básicos relacionados à matéria, a relação entre ela e a observância dos pilares do Constitucionalismo, bem como os elementos caracterizadores de cada modelo, em espécie.

Após, no segundo capítulo, buscar-se-á explorar a forma pela qual o Poder Executivo foi exercido no Brasil, desde o Primeiro Império, até o governo que antecedeu a convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, a fim de diagnosticar os padrões culturais e as expectativas do povo brasileiro relacionadas aos chefes do Governo Federal.

O terceiro capítulo objetivará examinar como se deu a opção pelo atual sistema presidencialista de governo durante a transição democrática. Serão observados, nesse ponto, os trabalhos da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, presidida por Afonso Arinos, e o anteprojeto por ela formulado, bem como o processo de escolha do Presidencialismo na própria Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988.

A análise da forma como a Presidência da República vem sendo exercida no período pós-1988 e dos elementos que levaram ao sucesso de alguns mandatários e ao insucesso de outros, até aqui, será desenvolvida no quarto capítulo. A previsão é de que, a esse ponto da dissertação, seja possível diagnosticar as particularidades que caracterizam o atual Presidencialismo brasileiro e os impactos produzidos na sociedade e no desenvolvimento do país.

Por fim, o quinto capítulo se prestará a responder aos seguintes quesitos: i) as crises sucessivas observadas no Brasil, a nível de Governo Federal, decorrem do mau funcionamento do sistema presidencialista?; ii) substituir o Presidencialismo brasileiro por um modelo semipresidencialista poderia facilitar a superação de crises e melhorar a qualidade da governança no país?; iii) é viável que uma eventual mudança no

sistema de governo comece a ser estruturada desde já, nas bases da própria Constituição Federal de 1988?

## 1. OS SISTEMAS DE GOVERNO

### 1.1 Constitucionalismo: peculiaridades e principais intuitos do movimento

O Constitucionalismo foi um movimento político-social erigido em meados do Século XVIII, que teve por finalidade central a organização e limitação do poder estatal, bem como o reconhecimento e a salvaguarda de direitos e liberdades individuais, por meio de um documento escrito denominado constituição.<sup>3</sup>

A respeito do movimento constitucionalista, Michel Temer<sup>4</sup> ensina que:

[...] o Constitucionalismo, como movimento, não se destinou a conferir “Constituições” aos Estados, mas, sim, a fazer com que as Constituições (os Estados) abrigassem preceitos asseguradores da tripartição das funções estatais (executiva, legislativa e judiciária) e dos direitos individuais. Em face desse movimento, conhecido como Constitucionalismo, é que se tornou inadmissível, no plano político, a existência de um Estado que não substituísse a vontade individual (do Soberano) pela vontade geral (do povo) e que não arrolasse e garantisse direitos inerentes à própria pessoa humana e que, ainda, não tripartisse o poder, entregando as funções estatais a órgãos distintos e independentes.

Enquanto produto principal do movimento constitucionalista, a constituição pode ser definida como um documento que, além de organizar e fixar os limites do poder político, declara os direitos e garantias individuais dos cidadãos. Em detalhe, J.J. Gomes Canotilho assinala que o conceito de constituição moderna pode ser desdobrado em três pontos:

(1) ordenação jurídico-política plasmada num *documento escrito*; (2) declaração, nessa carta escrita, de um conjunto de *direitos fundamentais* e do respectivo modo de *garantia*; (3) organização do poder político segundo esquemas tendentes a torná-lo um *poder limitado e moderado*.<sup>5</sup>

Foram dois os principais modelos constitucionais que influenciaram o constitucionalismo brasileiro: o modelo estadunidense e o europeu.

Na Constituição Federal dos Estados Unidos, discutida e aprovada por meio da Convenção de Filadélfia, em 1787, a preocupação mais significativa dos *Founding*

<sup>3</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015 (Série IDP), p. 39.

<sup>4</sup> TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, pp. 23-24.

<sup>5</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 52.

*Fathers* foi com a busca por um maior equilíbrio entre os Poderes da República. Anteriormente ao movimento constitucional, o parlamento possuía prerrogativas desenfreadas, que guardavam patente desproporção em relação aos poderes atribuídos ao Executivo e Judiciário, fato que incomodava os constituintes americanos.<sup>6</sup>

Na obra *Estudos de Direito Constitucional* – traduzida em 1896 pelo Ministro Lucio de Mendonça, do Supremo Tribunal Federal – Émile Boutmy atestou a preocupação dos constitucionalistas estadunidenses com a separação dos poderes:

A convenção da Philadélfia, imbuída até a superstição da theoria de Montesquieu, poz todo o cuidado em conservar separados os poderes. Os caminhos que lhes traçou são invariavelmente paralelos; não se cruzam em ponto algum. Podem vêr-se, ameaçar-se com o olhar ou com a voz longiqua; mas não há encruzilhada em que se possam encontrar, travar-se corpo a corpo e empenhar lucta que deixe a um delles a superioridade e a última palavra<sup>7</sup>.

No que diz respeito ao movimento constitucionalista europeu, por sua vez, a preocupação fundamental foi com o ilimitado e desmesurado poder dos monarcas absolutistas que regiam o Velho Continente. Insuflada pelos ideais contratualistas de Hobbes, Locke e Rousseau, e nascida em meio à Revolução Francesa, a Constituição da França de 1791, enquanto símbolo do Estado Constitucional Europeu, concedeu ao parlamento os mais relevantes poderes do Estado e restringiu sobremaneira os poderes da Coroa. Vistas como iminente perigo à nova ordem, as monarquias absolutistas foram forçadas a se transformar em monarquias constitucionais, e os reis a entregarem ao Legislativo significativa parcela de seus poderes.<sup>8</sup>

Condensando as principais alterações sociais vislumbradas na transição do Estado Monárquico-Absolutista para o Estado Constitucional Europeu, Jorge Miranda revela que as mudanças ocorridas foram marcantes:

Em vez de tradição, o contrato social; em vez da soberania do príncipe, a soberania nacional e a lei como expressão da vontade geral; em vez do exercício do poder por um só ou seus delegados, o exercício por muitos, eleitos pela colectividade; em vez da razão do Estado, o Estado como executor de normas jurídicas; em vez de súbditos, cidadãos, e atribuição a

<sup>6</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015 (Série IDP), p. 48.

<sup>7</sup> BOUTMY, Émile. *Estudos de Direito Constitucional*. Tradução de Lucio de Mendoná. Rio de Janeiro – São Paulo: Laemmert & C. Editores, 1896, p. 134.

<sup>8</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015 (Série IDP), pp. 44-45.

todos os homens, apenas por serem homens, de direitos consagrados nas leis. E instrumentos técnico-jurídicos principais tornam-se, doravante, a Constituição, o princípio da legalidade, as declarações de direitos, a separação de poderes, a representação política.<sup>9</sup>

Apesar das disparidades verificadas nos movimentos constitucionais americano e europeu, dois pilares mostram-se comuns aos dois modelos, quais sejam, a limitação da autoridade governativa – sobretudo por meio da organização dos Poderes da República – e a previsão e proteção dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos<sup>10</sup>.

## **1.2 A concepção dos sistemas de governo enquanto sustentáculo dos dois pilares do Constitucionalismo**

Os sistemas de governo designam a forma pela qual os Poderes Políticos se estruturam e se relacionam entre si, de modo a representar, assim, os formatos pelos quais se exerce a atividade governativa em uma determinada nação.<sup>11</sup>

Distinguem-se, entre si, a partir da existência - ou inexistência - de determinados atributos. Ou seja, a depender da presença ou da ausência desses atributos em um determinado modelo de governação, poder-se-á classificá-lo em uma determinada categoria.<sup>12</sup>

Não significa que serão idênticos todos os sistemas de governo pertencentes a uma mesma categoria. Deveras, cada modelo possui as suas peculiaridades, que permitem a subdivisão de cada uma das categorias de sistema de governo. Todavia, essas peculiaridades não impedem a observação de traços comuns, os quais corresponderão às balizas de definição e diferenciação de cada sistema.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional: Preliminares, o Estado e os sistemas constitucionais*, tomo I. 4 ed. rev. e actual. Coimbra: Coimbra Editora Ltda., 1990, p. 83.

<sup>10</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 23 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, pp. 35-36

<sup>11</sup> BLANCO DE MORAIS, Carlos. *O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2018, p. 221

<sup>12</sup> BLANCO DE MORAIS, Carlos. *O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2018, p. 225.

<sup>13</sup> BLANCO DE MORAIS, Carlos. *O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2018, p. 225.

O objeto central da definição dos sistemas de governo consiste em entender, portanto, a forma pela qual os órgãos de Poder se estruturam e como se relacionam entre si, o que implica, segundo Carlos Blanco de Moraes: <sup>14</sup>

- i) No plano estrutural, a identificação e composição desses órgãos e a definição das suas competências, da sua organização e funcionamento, do processo de designação dos respectivos titulares e da definição do estatuto destes últimos;
- ii) No plano relacional, as modalidades de interação político-institucional estabelecidas entre os mesmos órgãos, nomeadamente as que se traduzem no estabelecimento de controlos interorgânicos (*checks and balances*), competências partilhadas e poderes de direção ou orientação entre eles, com efeitos jurídica ou politicamente vinculantes.

A toda evidência, os órgãos de Poder que importam para a distinção dos sistemas de governo são os que desempenham função política e que, portanto, exercem atividades de ordenação da vida coletiva. Mais especificamente, os órgãos soberanos que influem para a definição dos sistemas de governo são os que desempenham a atividade legislativa e o exercício da Administração Pública, ou seja, aqueles que se relacionam à chefia de Estado, à chefia de governo e à função parlamentar.<sup>15</sup>

Nesse contexto, a concepção dos sistemas de governo devota-se essencialmente aos dois pilares fundantes do Constitucionalismo. Com efeito, em primeiro lugar, tem-se que o estabelecimento da forma pela qual os poderes se relacionam entre si relaciona-se à organização e limitação da própria autoridade governativa do Estado, na medida em que projeta os mecanismos de freios e contrapesos. De igual modo, em segundo lugar, a configuração dos sistemas de governo vincula-se à proteção dos direitos e garantias fundamentais dos administrados, porquanto a organização dos poderes e a limitação da autoridade governativa é condição fundamental para que se evite o abuso de poder por parte da Administração e, conseqüentemente, respeitem-se os direitos dos cidadãos administrados, bem como para que se assegurem os compromissos da Carta.

---

<sup>14</sup> BLANCO DE MORAIS, Carlos. *O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2018, pp. 225-226.

<sup>15</sup> BLANCO DE MORAIS, Carlos. *O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2018, p. 226.

### 1.3 Sistemas de governo em espécie

São três os formatos típicos de sistema de governo nos regimes democráticos: o Parlamentarismo, o Presidencialismo e o Semipresidencialismo.

De modo geral, enquanto no Presidencialismo o protagonismo político recai sobre a Presidência da República, no Parlamentarismo, a condução da política geral da nação compete ao parlamento, o qual constitui, nesse modelo, “fonte de poder e de legitimação do Governo”<sup>16</sup>. No sistema semipresidencialista, por sua vez, procura-se equilibrar a proeminência política entre parlamento e Presidência da República, e o grau de equilíbrio varia de acordo com a nação em que o modelo é adotado.

#### 1.3.1 O Parlamentarismo

O Parlamentarismo encontra raízes ainda na Idade Média. As Assembleias da Corte, convocadas pelos reis francos, a *curia regis* dos capetíngios na França e o *witenagemot* anglo-saxônico eram entidades consultivas do governo e são consideradas precursoras do sistema de governo parlamentarista, o qual tem por ideia chave a submissão do governo ao controle democrático permanente. Em primeiro momento, as matérias de consulta do rei às referidas entidades “eram assunto de governo e funções jurisdicionais”. Com o passar do tempo, essas instituições passaram a afastar-se da função jurisdicional e a reforçar a ideia de controle democrático sobre o governo, ganhando contornos mais aperfeiçoados no sistema parlamentarista inglês. A respeito da referida evolução tema, ricos são os ensinamentos de Reinhold Zippelius:<sup>17</sup>

Em França, a *curia regis* evoluiu para tribunal de justiça permanente. No século XII, o *Parlement du Roi* era o tribunal real de Paris. Este tribunal pronunciava as suas sentenças com base no direito consuetudinário e em leis reais inscritas no seu registo judicial. A inscrição neste registo oferecia ao tribunal um pretexto para fiscalizar leis reais quanto à questão da sua conformidade com os princípios reconhecidos do direito e da justiça. Caso o tribunal a negasse, podia recusar, provisoriamente, o registo e levantar objecções junto do rei. Este direito era deduzido da função de aconselhar o rei. Encontram-se, portanto, aqui, indícios de um “direito judicial de fiscalização”. Com origem nestes indícios não se desenvolveu, no entanto,

---

<sup>16</sup> BLANCO DE MORAIS, Carlos. *O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2018, p. 226.

<sup>17</sup> ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado: ciência política*. Trad. António Francisco de Sousa, António Franco. São Paulo: Saraiva, 2016, pp. 612-613.

um controlo permanente eficaz, dado que o rei podia não atender a tais objecções e obrigar ao registo.

Como mais viável, revelou-se o embrião de um outro tipo de "parlamentarismo", que evoluiu de um controlo dos Estados sociais para um controle democrático de governo. Na Europa medieval, encontram-se indícios muito diversificados desta evolução, p. ex. na Dieta do Sacro Império Romano-Germânico e nas Dietas dos territórios alemães, nos Estados Gerais franceses, convocados pela primeira vez em 1302 pelo Rei Filipe IV, nos Estados Gerais dos Países Baixos, nas Cortes portuguesas e das monarquias espanholas, nas Assembleias reais da Dinamarca e da Suécia, na Dieta polaca (*Sejm*) e noutras instituições análogas doutros Estados. Esta evolução de um controlo exercido pelos Estados sociais para um controlo democrático sobre o governo chegou ao seu aperfeiçoamento completo na Inglaterra, tornando-se aqui num modelo com impacto mundial.

O modelo inglês é o mais representativo entre os sistemas parlamentaristas. Sua origem remonta à conquista normanda, quando o "*witenagemot* anglo-saxônico, que funcionava como órgão consultivo do rei, foi substituído pela *curia regis*, entidade composta por senhores feudais temporais e dignatários eclesiásticos. Era com eles que o rei precisava negociar para obter concessões que não resultassem já das obrigações feudais. Apenas com o consentimento da *curia regis*, por exemplo, é que o rei podia cobrar impostos que excedessem as obrigações jurídicas existentes".<sup>18</sup> Em 1215, a Magna Carta confirmou expressamente em seus artigos 12 e 14 a prática acima referida, ao prever que o monarca somente poderia cobrar impostos com a aprovação de todos os vassalos afetados:<sup>19</sup>

12. No 'scutage' or 'aid' may be levied in our kingdom without its general consent, unless it is for the ransom of our person, to make our eldest son a knight, and (once) to marry our eldest daughter. For these purposes only a reasonable 'aid' may be levied. 'Aids' from the city of London are to be treated similarly.

14. To obtain the general consent of the realm for the assessment of an 'aid' - except in the three cases specified above - or a 'scutage', we will cause the

<sup>18</sup> ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*: ciência política. Trad. António Francisco de Sousa, António Franco. São Paulo: Saraiva, 2016, pp. 613-614.

<sup>19</sup> Em tradução livre:

12. Não se pode cobrar no nosso reino qualquer 'pagamento' ou 'ajuda' sem o consentimento geral, a menos que seja pelo nosso resgate, para fazer do nosso filho mais velho um cavaleiro, e (uma vez) para casar a nossa filha mais velha. Para estes fins, pode ser cobrada uma "ajuda" razoável. As "ajudas" da cidade de Londres devem ser tratadas de forma semelhante.

14. Para obter o consentimento geral do reino para a avaliação de uma 'ajuda' - exceto nos três casos acima especificados - ou um 'pagamento', faremos com que os arcebispos, bispos, abades, condes e barões maiores sejam convocados individualmente por carta. Aos que possuem terras diretamente de nós, faremos com que seja emitida uma convocação geral, por meio dos xerifes e outros funcionários, num dia fixo (com pelo menos quarenta dias de antecedência) e num local fixo. Em todas as cartas de convocação, será indicada a causa da convocação. Quando tiver sido emitida uma convocação, os assuntos designados para o dia prosseguirão de acordo com a resolução dos presentes, mesmo que nem todos os que foram convocados tenham comparecido". Texto original disponível em [https://www.rwi.uzh.ch/elt-1st-kley/verfg/grossbritannien/de/pdf/GB\\_1\\_Magna\\_Charta\\_Libertatum.pdf](https://www.rwi.uzh.ch/elt-1st-kley/verfg/grossbritannien/de/pdf/GB_1_Magna_Charta_Libertatum.pdf). Acesso em 30/08/2022.

archbishops, bishops, abbots, earls, and greater barons to be summoned individually by letter. To those who hold lands directly of us we will cause a general summons to be issued, through the sheriffs and other officials, to come together on a fixed day (of which at least forty days notice shall be given) and at a fixed place. In all letters of summons, the cause of the summons will be stated. When a summons has been issued, the business appointed for the day shall go forward in accordance with the resolution of those present, even if not all those who were summoned have appeared.

A norma então delineada representava uma das primeiras formas de controle pelo povo sobre o governo e um dos pilares do sistema parlamentarista.<sup>20</sup>

Poucas décadas após a edição da Magna Carta, com o intuito de estruturar melhor os equilíbrios políticos, Simon Montfort, depois de conduzir a rebelião contra Henrique II, convocou ao poder, em 1265, representantes da pequena aristocracia ou baixa nobreza camponesa (*gentry*) e representantes dos burgos (*borough*), para formar uma assembleia de representantes à revelia da Coroa.<sup>21</sup>

A prática se repetiu nos anos seguintes, até que, em 1268, Eduardo I convocou o primeiro parlamento da história inglesa.<sup>22</sup>

A partir de então, tornou-se usual a convocação de representantes da *gentry* e dos *boroughs* ao parlamento, de modo a formar um contrapeso em relação aos lordes. A prática, aos poucos, evoluiu para a ideia de divisão do parlamento em duas câmaras, a Câmara Baixa (*House of Commons*) - formada pela união entre a pequena aristocracia (*gentry*) e os burgueses (*borough*) - e a Câmara Alta (*House of Lords*) - formada pela alta aristocracia -, modelo ainda hoje vigente.<sup>23</sup>

Com o passar dos séculos, o modelo se aperfeiçoou. A vitória, na década de 1640, no conflito com a dinastia Stuart - a qual buscava consolidar a monarquia absolutista - fez com que o parlamento se fortalecesse sobremaneira. Após a decapitação de Carlos Stuart, em 1649, todo monarca que ascendia ao trono “sabia agora que governava sob uma espada de Dâmocles”.<sup>24</sup>

Jaime II, por exemplo, que interferia excessivamente na atividade legislativa, foi derrubado no contexto da Revolução Gloriosa, em 1688. O movimento, com efeito,

<sup>20</sup> Com efeito, ainda hoje, o princípio que condiciona a cobrança de impostos à aprovação do parlamento é um dos mais importantes princípios constitucionais do ordenamento inglês.

<sup>21</sup> BLANCO DE MORAIS, Carlos. *O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2018, p. 332.

<sup>22</sup> BLANCO DE MORAIS, Carlos. *O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2018, p. 332.

<sup>23</sup> ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado: ciência política*. Trad. António Francisco de Sousa, António Franco. São Paulo: Saraiva, 2016, pp. 614-615.

<sup>24</sup> ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado: ciência política*. Trad. António Francisco de Sousa, António Franco. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 617.

submeteu o governo monárquico ao controle do parlamento com a edição do célebre *Bill of Rights*, e colocou no trono, por vontade dos parlamentares, Guilherme de Orange e sua esposa Maria II. A respeito do tema, ensina Reinhold Zippelius:<sup>25</sup>

A Revolução Gloriosa (1688), que não exigiu derramamento de sangue, levou a outro aperfeiçoamento do Estado constitucional. Jaime II foi expulso do trono especialmente porque se imiscuiu na esfera do poder legislativo e porque procurou, através de dispensas, revogar em grande parte as leis relativas ao direito eclesiástico do Estado (§ 31 II 1). No decurso da Revolução, uma assembleia parlamentar, irregularmente constituída (Convention), chegou a acordo, na Declaration of Rights, quanto às condições em que o genro e a filha de Jaime, Guilherme III de Orange e Maria, haviam de subir ao trono. Logo no facto de a subida ao trono ter sucedido em virtude de uma deliberação parlamentar se torna evidente a secularização da realeza. Sobre esta realeza dispunha agora uma assembleia que representava a nação. O rei, como detentor do poder executivo, devia, de agora em diante, respeitar as leis e não as revogar ou suspender a sua execução sem a aprovação do parlamento (§ 31 II 1). As eleições livres para o parlamento e a liberdade de expressão no parlamento não deviam ser lesadas. O rei não devia manter um exército permanente sem o consentimento do parlamento. E mais uma vez se estabeleceu que só podiam ser cobrados impostos a favor da coroa com a aprovação do parlamento. O conteúdo desta Declaration foi elevado a lei, em dezembro de 1689, como Bill of Rights.

Com o passar do tempo, a monarquia se via cada vez mais controlada pelo parlamento e abalizada por um conjunto de normas que definiam os limites dos seus poderes. Nessa configuração, cabia ao monarca a administração, a defesa e a política estrangeira; ao passo que ao parlamento competiam as tarefas legislativas e tributárias.<sup>26</sup>

Nas décadas subsequentes, desenvolveu-se um sistema em que o governo passou a ser regido por um corpo de ministros, indicados pelo monarca. Para prosperar, o formato exigia que houvesse colaboração entre a Coroa e o parlamento. Assim, como consequência, para buscar maior governabilidade, o rei designava seus ministros "em consonância com as fações maioritárias no parlamento".<sup>27</sup>

Após o fim da dinastia Stuart, ascendeu ao trono inglês a dinastia Hanover, com os reinados de Jorge I e Jorge II, de nacionalidade alemã. A falta de familiaridade com os interesses britânicos e com a própria língua inglesa fez com que os referidos

---

<sup>25</sup> ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado: ciência política*. Trad. António Francisco de Sousa, António Franco. São Paulo: Saraiva, 2016, pp. 617-618.

<sup>26</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 39 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 177.

<sup>27</sup> BLANCO DE MORAIS, Carlos. *O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2018, p. 333.

monarcas designassem, entre seus ministros, um chefe, que assumiria a coordenação dos demais. Nascia, ali, a figura do Primeiro-Ministro da Inglaterra, originariamente exercida por Robert Walpole, que deu forma ao gabinete inglês, em 1730.<sup>28</sup>

Nesse momento, conforme ensina Carlos Blanco de Moraes, "embora a formação e a condução do Governo ainda fosse uma responsabilidade real, passou a sedimentar-se uma norma consuetudinária, segundo a qual os membros do núcleo do Governo, o 'Gabinete', só permaneceriam em funções enquanto gozassem da confiança parlamentar, firmando-se um quadro de responsabilidade político-institucional do Governo em face do Parlamento".<sup>29</sup>

Com a evolução do sistema e o aumento da influência parlamentar sobre o governo, a Inglaterra concebeu a ideia de que a rejeição pelo parlamento aos membros do Gabinete deveria levar à descontinuidade daquele governo, por meio de um procedimento ordinário, de simples execução, qual seja, a votação de moção de desconfiança ou de censura. Sobre o tema, confira-se a lição de Reinhold Zippelius:<sup>30</sup>

A influência crescente do parlamento sobre a continuidade do governo manifestou-se nitidamente na substituição de Walpole (1742, cf. Stephenson/Marcham, 123 F). Em 1782, sobre o pano de fundo da perda das colônias norte-americanas, a crescente oposição na Câmara Baixa contra o gabinete do Primeiro Ministro Lord North conduziu à sua renúncia (Kluxen, 1972, 52 e seg.). Desde então, consolidou-se a convicção de que o primeiro-ministro e o seu gabinete são responsáveis, em primeiro lugar, perante a Câmara Baixa. Daí se desenvolveu também a prática da moção de censura que depois, desde a queda do gabinete de Melbourne em 1841 (Stphenson/Marcahm, 132 B), foi incorporada no instrumental do procedimento parlamentar. O resultado desta evolução foi que, embora os membros do gabinete fossem nomeados e demitidos pelo rei, apenas permanecem de facto na sua posição enquanto gozarem da confiança da maioria da Câmara Baixa. Logo que a maioria desta Câmara deixar de os apoiar, são obrigados a propor a sua renúncia ao rei, para assim abrirem o caminho aos seus opositores, apoiados agora pela maioria da Câmara.

Por outro lado, embora tivesse o poder ordinário de descontinuar um governo – por meio da moção de desconfiança – o parlamento poderia ser dissolvido pelo

---

<sup>28</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 39 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 178.

<sup>29</sup> BLANCO DE MORAIS, Carlos. *O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2018, p. 333.

<sup>30</sup> ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado: ciência política*. Trad. António Francisco de Sousa, António Franco. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 619.

monarca, mediante provocação do Gabinete. O instrumento foi utilizado no fim do século XVIII<sup>31</sup>:

Se o parlamento (já) não lhe desse apoio, o governo podia provocar uma dissolução do parlamento e, assim, dirigir um apelo ao povo contra o parlamento. Em 1784, tinha sido criado um precedente. Nessa altura, o rei ajudou o Primeiro-Ministro William Pitt Jr. recusado pela maioria parlamentar, a conseguir o apoio do parlamento através da dissolução deste e de novas eleições (Stephenson/Marcham, 128, I). De acordo com essa regra do jogo, actualmente consolidada, o primeiro-ministro inglês que tenha perdido a confiança do parlamento tem a escolha entre renunciar ao cargo, ou propor ao chefe de estado a dissolução da Câmara dos Comuns e a convocação de novas eleições, para que o povo, através da eleição de adeptos ou de opositores do gabinete, possa manifestar se partilha da opinião do gabinete ou da opinião do anterior parlamento. O apelo dirigido ao povo introduz, portanto, um factor de democracia directa no jogo político.

Formava-se, assim, uma das principais características do sistema parlamentarista, qual seja, a interdependência entre Executivo e Legislativo, na medida em que, quando dissonantes governo e parlamento, ou se descontinuava o primeiro, ou se dissolvia o segundo.

Com os aperfeiçoamentos trazidos pelos séculos XIX, XX e XXI, o sistema inglês chegou à condição hoje assumida, a qual representa o mais bem sucedido e principal modelo de sistema de governo parlamentarista da atualidade.

Acerca das características centrais do sistema parlamentarista de governo, Manoel Gonçalves Ferreira Filho ensina que: “1) É um regime de divisão de poderes, na medida em que adota a distinção clássica das funções do Estado e sua atribuição a órgãos diversos; 2) Os Poderes Legislativo e Executivo, entretanto, são *interdependentes*. De fato, o governo depende, para manter-se no poder, do apoio da maioria parlamentar, que pode a qualquer instante, seja votando moção de desconfiança, seja rejeitando questão de confiança, obrigá-lo a apelar-se desse poder, pondo em jogo a responsabilidade política. Por outro lado, o Legislativo, ou pelo menos a sua Câmara Baixa, pode ser dissolvido pelo governo, convocando-se nova eleição. 3) O Executivo parlamentarista possui estrutura *dualista*. O rei, ou o Presidente da República, é o chefe de Estado, com funções de representação, de cerimonial e de conselho, enquanto o governo é exercido por um órgão coletivo, o *conselho de ministros* ou *gabinete*. Ultimamente, porém, à testa desse conselho vêm

---

<sup>31</sup> ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado: ciência política*. Trad. António Francisco de Sousa, António Franco. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 620.

as Constituições pondo um chefe, o primeiro-ministro, presidente do conselho ou chanceler, verdadeiro chefe de governo.”<sup>32</sup>

Em síntese precisa sobre o sistema, Michel Temer afirma que “no parlamentarismo verifica-se o deslocamento de uma parcela da atividade executiva para o Legislativo. Nesse particular fortalece-se a figura do Parlamento, que, além da atribuição de inovar a ordem jurídica em nível imediatamente infraconstitucional, passa a desempenhar, também, função executiva.”<sup>33</sup>

### 1.3.2 O *Presidencialismo*

O sistema de governo presidencialista, por sua vez, surgiu a partir da Convenção de Filadélfia, assembleia reunida em 1787, que culminou na promulgação da Constituição dos Estados Unidos da América.<sup>34</sup> A respeito do tema, Manoel Gonçalves Ferreira Filho ensina que o modelo não foi “estabelecido segundo o arbítrio dos constituintes, ao sabor de suas preferências e idiosincrasias”, mas que representa “uma versão republicana da monarquia limitada, ou constitucional, instaurada na Grã-Bretanha pela Revolução de 1688”. Assim prossegue o doutrinador<sup>35</sup>:

O Parlamento inglês, ao chamar nessa ocasião Guilherme e Maria para o trono que declarara vago, instaurara a separação de poderes que Locke iria intuir e Montesquieu consagrar. De fato, assegurada a independência da magistratura, reservava-se a elaboração da lei ao Parlamento, ainda que com a sanção real, e ao monarca e deixavam a administração, a defesa e a política estrangeira - o poder executivo da doutrina clássica.

Sistematizando essas instituições sob a influência visível de Locke e também de Montesquieu, não tendo príncipe ao qual conceder o trono, colocaram os constituintes em seu lugar um cidadão. Essa monarquia limitada sem rei e com um presidente é o regime presidencialista em suas linhas gerais. Observe-se, todavia, que o regime assim copiado - a monarquia limitada - não mais vigorava, ao tempo de sua instituição, na Grã-Bretanha, uma vez que lá o parlamentarismo deitara raízes, definitivamente, ao menos, em 1782.

Segundo José Joaquim Gomes Canotilho, o termo “governo presidencial” foi pela primeira vez utilizado para se referir ao sistema de governo dos Estados Unidos - do qual derivaram todos os outros sistemas presidencialistas - por Walter Bagehot,

<sup>32</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 39 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 181-182.

<sup>33</sup> TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 160.

<sup>34</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 76.

<sup>35</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 39 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 173.

na obra *The English Constitution* (1867), como contraposição ao “governo de gabinete”, adotado na Inglaterra.<sup>36</sup>

É elucidativa a análise de Carlos Blanco de Morais<sup>37</sup> sobre modelo estadunidense:

O sistema presidencialista norte-americano, assentado no binômio Presidente-Congresso, resultou do triunfo da corrente federalista (conservadora) que defendia um modelo de poder encimado por um “monarca eleito” e com mandato limitado, sobre a corrente anti-federalista (liberal) que propugnava por uma forma de governo parlamentar (um “governo de leis” e não de homens, tal como rezava a declaração de direitos do Massachussetts).

Erigiu-se, assim, um sistema político inovador (o presidencialismo), cuja estrutura institucional se aproximou do modelo teorizado por Montesquieu no respeitante à entronização de poderes separados e da introdução simultânea de um conjunto de freis e contrapesos (*checks and balances*). Estes últimos traduzem-se em controlos interorgânicos recíprocos (direito de veto do Presidente sobre as leis do Congresso e faculdade do Congresso de, a par de poderes de inquérito, ratificar nomeações presidenciais para cargos executivos e jurisdicionais e ratificar tratados concluídos pela Administração). A fórmula “*separates institutions, sharing powers*” traduz o ideal abstrato deste sistema onde avulta, na prática, um certo grau de preponderância de um poder Executivo unipessoal.

Nas nações que adotam o Presidencialismo – diferentemente do que ocorre nas que adotam o Parlamentarismo – o exercício da chefia de estado e da chefia de governo concentram-se na figura do Presidente da República, que, legitimado por escolha em eleição, não pode ser destituído por votação parlamentar durante o seu mandato, em circunstâncias normais. Giovanni Sartori afirma que “um sistema político só é presidencialista se o chefe de Estado (presidente): a) é escolhido em eleição popular; b) durante o seu mandato não pode ser demitido por votação parlamentar; e c) chefia ou de alguma outra forma dirige os governos que nomeia.”<sup>38</sup>

Manoel Gonçalves Ferreira Filho também elenca três características jurídicas fundamentais do Presidencialismo. A primeira é a bem definida separação entre os três poderes, atribuídos a órgãos independentes, que os exercem com relativa exclusividade. Em segundo lugar, verifica-se o exercício cumulativo, pelo Presidente

---

<sup>36</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 585.

<sup>37</sup> BLANCO DE MORAIS, Carlos. *O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2018, p. 384.

<sup>38</sup> SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional: como mudam as constituições*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996, pp. 97-99.

da República, tanto da chefia de Estado, quanto da chefia de governo. Por último, indica-se a independência recíproca entre Legislativo e Executivo.<sup>39</sup>

A somatória dos fatores acima delineados conduz a um dos aspectos centrais do Presidencialismo, que o diferencia do Parlamentarismo, qual seja, a ausência de responsabilidade entre Executivo e parlamento. Com efeito, por ser escolhido em eleição popular – o que lhe confere a necessária legitimação democrática – o Presidente da República, chefe de governo e de Estado, dispõe da prerrogativa de não ser destituído em vias naturais pelo Legislativo. Paralelamente, contudo, o Presidente não dispõe da prerrogativa de dissolver o parlamento.

A respeito do tema, Carlos Blanco de Moraes ensina que “O Presidente é um órgão que, investido no cargo por uma legitimação popular resultante do sufrágio universal, assume a chefia direta do Governo e estabelece uma relação político-institucional de independência com o parlamento, em termos tais, que nem o Presidente pode ser demitido pela instituição parlamentar por razões de confiança política, nem esta pode ser dissolvida pelo Chefe de Estado”.<sup>40</sup>

Por sua vez, J.J. Gomes Canotilho aponta que “Não há controlos primários entre o Presidente da República e o Congresso: o Presidente não tem poderes de dissolução das câmaras e nenhuma destas ou ambas têm a possibilidade de aprovar moções de censura contra o presidente. O governo é ‘irresponsável’ e o parlamento ‘indissolúvel’. Daí o afirmar-se que os poderes são poderes separados”.<sup>41</sup>

Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>42</sup> afirma que, no Presidencialismo, “a independência recíproca do Executivo e do Legislativo é rigorosamente assegurada.” Nas palavras do doutrinador:

Nem a reunião do Legislativo pressupõe necessariamente convocação do chefe de Estado, como sucedia nas monarquias, nem pode ele pôr fim, por qualquer razão, ao mandato dos parlamentares, dissolvendo a Câmara e convocando novas eleições. Nem pode a Câmara destituir o Presidente que não contar com sua confiança, só o podendo fazer como sanção de um crime.

---

<sup>39</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 39 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 173.

<sup>40</sup> BLANCO DE MORAIS, Carlos. *O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2018, p. 378.

<sup>41</sup> BLANCO DE MORAIS, Carlos. *O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2018, p. 587.

<sup>42</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 39 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 173.

Diferentemente do que se observa no âmbito do Parlamentarismo, a única via possível para destituição do chefe do Executivo pelo Congresso, no Presidencialismo, consiste no processo de *impeachment*, destinado a apuração de eventual cometimento de crime de responsabilidade.

A respeito do tema, Rodrigo Mudrovitsch e Guilherme Pupe lecionam que “há infrações cuja dimensão somente se faz possível em razão do poder de que investido o infrator; ilicitudes peculiares, distintas dos crimes comuns, de especialíssimo sujeito ativo: os crimes de responsabilidade do Presidente da República”.<sup>43</sup>

Segundo a lição de Alfredo Buzaid, o processo de *impeachment* tem como finalidade “impedir a permanência, no poder, daquele que, pela má conduta, desonestidade ou delito praticado, decaíra da confiança e do apreço do povo”.<sup>44</sup>

Diferentemente dos processos que investigam o cometimento de crimes comuns – os quais tramitam perante o Poder Judiciário –, os processos de *impeachment* contra Presidentes da República, que apuram eventual cometimento de crime de responsabilidade, tramitam perante o Poder Legislativo.

Isso confere natureza peculiar ao julgamento, porquanto, a despeito de ser realizado em arena política, o objeto é a apuração de crime. Nesse contexto, Pedro Lessa ensinou que o *impeachment* possui natureza político-penal<sup>45</sup>:

De que natureza é o *impeachment*? É na sua essência uma medida constitucional, política, ou uma medida de ordem penal? Diante dos citados artigos da Constituição, penso que não é lícito duvidar que, por sua origem e por sua essência, é um instituto político, ou de índole constitucional, e por seus efeitos ou consequências, de ordem penal. O que o engendrou, foi a necessidade de pôr termo aos desmandos do Executivo. Por ele, fica o Poder Legislativo investido do direito de cassar o mandato do Executivo, o Legislativo indubitavelmente impõe penas. (...) O *impeachment*, pois, tem um duplo caráter, é um instituto heteróclito. Se fosse meramente constitucional não se compreenderia que, além da perda do cargo, ainda acarretasse a incapacidade de exercer qualquer outro. Se fosse meramente penal não se explicaria a sujeição do Presidente, ou representante do Poder Executivo, a outro processo e a outra condenação criminal.

---

<sup>43</sup> MUDROVITSCH, Rodrigo; PUPE, Guilherme. *Responsabilidade do Presidente da República: panorama e projeção*. In: Crise dos Poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo. LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JR., Nelson (coords.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 1027.

<sup>44</sup> BUZAID, Alfredo. Parecer, Caso da Prefeitura de Santo André, págs. 4-5, apud *Impeachment no Direito Brasileiro*, J. Cretella Júnior, p. 59.

<sup>45</sup> LESSA, Pedro. Voto proferido nos autos do HC 4.091, julgado em 1916, Revista do STF, XLV, p.11-13.

A respeito da responsabilidade do chefe de Estado, é a Magna Carta de 1215 que traz, possivelmente, o primeiro gérmen do *impeachment*. O art. 61 do documento afirmava que se o Rei praticasse delito e violasse a Carta, os barões poderiam se rebelar contra o monarca e deter o seu poder.<sup>46</sup>

As Cortes de Lisboa de 1641, por sua vez, no contexto da monarquia portuguesa, afirmavam que “o poder dos reis provém originariamente da nação, à qual por isso mesmo compete decidir as questões sobre a sucessão, velar pela execução das leis e até recusar-se à obediência, quando o rei por seu modo de governar se torne indigno e tyranno”<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> “Since, moreover, for God and the amendment of our kingdom and for the better allaying of the quarrel that has arisen between us and our barons, we have granted all these concessions, desirous that they should enjoy them in complete and firm endurance forever, we give and grant to them the underwritten security, namely, that the barons choose five and twenty barons of the kingdom, whomsoever they will, who shall be bound with all their might, to observe and hold, and cause to be observed, the peace and liberties we have granted and confirmed to them by this our present Charter, so that if we, or our justiciar, or our bailiffs or any one of our officers, shall in anything be at fault towards anyone, or shall have broken any one of the articles of this peace or of this security, and the offense be notified to four barons of the foresaid five and twenty, the said four barons shall repair to us (or our justiciar, if we are out of the realm) and, laying the transgression before us, petition to have that transgression redressed without delay. And if we shall not have corrected the transgression (or, in the event of our being out of the realm, if our justiciar shall not have corrected it) within forty days, reckoning from the time it has been intimated to us (or to our justiciar, if we should be out of the realm), the four barons aforesaid shall refer that matter to the rest of the five and twenty barons, and those five and twenty barons shall, together with the community of the whole realm, distrain and distress us in all possible ways, namely, by seizing our castles, lands, possessions, and in any other way they can, until redress has been obtained as they deem fit, saving harmless our own person, and the persons of our queen and children.”

Em tradução livre: “Uma vez que, além disso, para Deus e para a emenda do nosso reino e para melhor dissipar a querela que surgiu entre nós e os nossos barões, franqueamos todas estas concessões, desejosos de que eles as desfrutem em completa e firme resistência para sempre, damos e concedemos-lhes a segurança subscrita, especificamente, de que os barões escolham cinco e vinte barões do reino, sejam eles quem quiserem, que se comprometam com todas as suas forças, a observar e manter, e a fazer com que sejam observados, a paz e as liberdades que lhes concedemos e confirmamos por esta nossa Carta, de modo que se nós, ou a nossa justiça, ou os nossos oficiais de justiça ou qualquer um dos nossos oficiais, formos culpados de alguma coisa, ou tivermos violado algum dos artigos desta paz ou desta segurança, e a ofensa seja notificada a quatro barões do cinco e do vinte, os referidos quatro barões reportarão a nós (ou à nossa justiça, se estivermos fora do reino) e, colocando a transgressão à nossa frente, pedirão que essa transgressão seja reparada sem demora. E se não tivermos corrigido a transgressão (ou, no caso de estarmos fora do reino, se a nossa justiça não a tiver corrigido) no prazo de quarenta dias, contando a partir do momento em que ela nos tenha sido denunciada (ou à nossa justiça, se estivermos fora do reino), os quatro barões supracitados remeterão esse assunto para os restantes cinco e vinte barões, e esses cinco e vinte barões devem, juntamente com a comunidade de todo o reino, nos distrair e nos acalmar de todas as formas possíveis, especificamente, confiscando os nossos castelos, terras, possessões, e de qualquer outra forma que possam, até que seja obtida a reparação que considerem adequada, salvando a nossa própria pessoa e as pessoas da nossa rainha e filhos”. (Magna Carta de 1215, texto original disponível em [https://www.rwi.uzh.ch/elt-1st-kley/verfg/grossbritannien/de/pdf/GB\\_1\\_Magna\\_Charta\\_Libertatum.pdf](https://www.rwi.uzh.ch/elt-1st-kley/verfg/grossbritannien/de/pdf/GB_1_Magna_Charta_Libertatum.pdf))

<sup>47</sup> SORIANO, Simão José da Luz. *Historia da Guerra Civil e do Estabelecimento do Governo Parlamentar em Portugal*: compreendendo a historia diplomatica, militar e politica d’este reito deste 1777 até 1834. Primeira epocha. Tomo I. Lisboa: Imprensa Nacional, 1866, pp. 199-200.

No âmbito do sistema presidencial dos Estados Unidos da América, entende-se que o crime de responsabilidade é “aquele que, em sua natureza ou consequências, se revele subversivo para algum princípio fundamental ou essencial de governo ou altamente prejudicial ao interesse público, o que pode consistir numa violação da Constituição, da lei, de um juramento oficial, ou de um dever, por ação ou omissão, ou, mesmo sem violar uma norma positiva, revelar abuso dos poderes discricionários por motivos ou para fins impróprios.”<sup>48</sup>

A lógica é semelhante no Brasil. Presente no cenário constitucional brasileiro desde a primeira Constituição republicana, de 1891, a previsão dos crimes de responsabilidade nunca deixou de estar consignada na literalidade das Cartas posteriores. Atualmente, o art. 85 da Constituição Federal de 1988 define que “São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.”

Pode-se perceber, em conclusão, que, a despeito das particularidades dos ordenamentos jurídicos de cada nação, a destituição dos chefes de governo, nos sistemas presidencialistas, exige o cometimento de infração por parte do Presidente – diferentemente do que ocorre nos sistemas parlamentaristas, nos quais, como visto acima, os governos podem ser destituídos ordinariamente, por mera perda de confiança ou apoio parlamentar.

Todavia, os sistemas presidencialistas, em geral, não têm seguido à risca a referida exigência. A história demonstra que, por muitas vezes, tem-se utilizado do *impeachment* como instrumento para a destituição de presidentes meramente impopulares ou incompetentes.

Essa constatação traz, por si só, um problema de definição do próprio sistema de governo. Como visto acima, uma das principais marcas do sistema presidencialista é justamente a independência entre Executivo e Legislativo, no sentido de que, uma

---

<sup>48</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva Velloso. *O impeachment no constitucionalismo brasileiro*. In: Crise dos Poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo. LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JR., Nelson (coords.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 1047.

vez eleito, o chefe de governo não pode ser destituído pelo parlamento, em vias naturais, por mera impopularidade. Com efeito, um sistema teoricamente presidencialista que permite a destituição do Presidente nesses moldes, ou normaliza o golpe de Estado, ou admite ser, na prática, quase parlamentarista<sup>49</sup>.

Parece consenso, nesse particular, que os sistemas presidencialistas da América Latina, por exemplo, “têm apresentado fragilidade, sucumbindo regularmente a golpes e quebras de continuidade”<sup>50</sup>. Sobre as razões dessa instabilidade, Giovanni Sartori, em referência a Juan Linz, aponta: <sup>51</sup>

O argumento de Linz foi formulado em 1985, e seu ponto principal é que o presidencialismo é menos apto a sustentar regimes democráticos estáveis (veja Linz, 1990, 1994). Seu argumento mais importante, contudo, não é o de que a estrutura presidencialista conduz a um impasse estrutural, mas sim, de modo mais geral, o de que os sistemas presidencialistas são “rígidos”, enquanto os parlamentaristas têm “flexibilidade” - preferível à rigidez, especialmente porque minimiza os riscos. Assim a posição de Linz repousa essencialmente sobre a ideia de que um tipo de organização política parlamentarista, flexível, está muito menos exposta ao risco, devido aos seus mecanismos de autocorreção, do que um modelo rígido. Na síntese feliz de Valenzuela, “as crises dos sistemas parlamentaristas são crises de governo, não de regime” (1987, p. 34). Sem dúvida, é uma observação apropriada: os sistemas presidencialistas não podem lidar com crises muito graves. A este respeito, o episódio de Allende, no Chile, é emblemático. Conforme Mainwaring (1993, p. 208) sumariza, “em 1973, os opositores do governo da Unidade Popular, no Chile, temiam que, se deixassem Allende completar seu mandato de seis anos (1970-1976), isto abriria as portas para o socialismo autoritário. Allende tinha perdido apoio da maioria do Legislativo, e num regime parlamentarista, teria sido afastado do poder pelo voto dos congressistas. Num sistema presidencialista, contudo, não havia não havia forma de substituí-lo a não ser por meio de um golpe”. A generalização resultante é a seguinte: “em muitos casos, um golpe parece a única forma de afastar um presidente incompetente ou impopular”.

Inserido no cenário latino-americano, o sistema de governo do Brasil não é exceção no que diz respeito aos vícios acima apontados. Conforme será mais bem demonstrado no quarto capítulo da presente dissertação, desde a redemocratização, pós ditadura-militar de 1964, dos quatro presidentes diretamente eleitos no país cujos mandatos já se exauriram, dois foram destituídos por meio de *impeachment*, em razão

---

<sup>49</sup> Giovanni Sartori (SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional: como mudam as constituições*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996, p. 97) assinala a importância de demarcar com precisão os atributos do sistema presidencialista “para que não seja confundido com formas presidencialistas de fachada, ou vistos erroneamente como combinações, como presidencialismos quase ou paraparlamentarista.

<sup>50</sup> SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional: como mudam as constituições*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996, p. 101.

<sup>51</sup> SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional: como mudam as constituições*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996, p. 110.

do cometimento de atos que foram considerados crimes de responsabilidade, em processos controvertidos.

Aponta-se, muitas vezes, que, em ambos os casos, a interrupção dos mandatos ocorreu não em função do cometimento de crime de responsabilidade, mas, sim, “como reação à perda da maioria social que elegeu a pessoa na Presidência e da dissolução de sua coalizão parlamentar”.<sup>52</sup> Significaria dizer, em outras palavras, que metade dos presidentes diretamente eleitos pós 1988 que já terminaram seus mandatos foram destituídos por terem perdido popularidade e apoio do parlamento. Terá o Brasil se aproximado do Parlamentarismo, em alguma medida?<sup>53</sup>

### 1.3.3 O Semipresidencialismo

O Semipresidencialismo pode ser compreendido como um sistema de governo intermediário, que, posicionado entre o Parlamentarismo e o Presidencialismo, ora se assemelha ao primeiro, ora se assemelha ao segundo, sem, contudo, confundir-se com qualquer deles.

Maurice Duverger foi o primeiro a esboçar os atributos definidores do modelo. Para o doutrinador francês, os elementos que caracterizam como semipresidencialista um sistema de governo são: i) a atribuição de poderes significativos a um Presidente da República eleito por sufrágio universal; ii) a existência de um Primeiro-Ministro, em contraposição ao Presidente da República, que também exerce o Poder Executivo; e iii) a necessidade de que o Primeiro-Ministro detenha a confiança do parlamento para se manter no cargo.<sup>54</sup>

Jorge Reis Novais define o modelo "como sendo o sistema de governo de democracia representativa que tem um Presidente eleito por sufrágio popular e que pode exercer poderes constitucionais significativos e em que há, por outro lado, um Governo politicamente responsável perante o Parlamento (no sentido de que o executivo se forma em função da composição do parlamento, responde perante a

---

<sup>52</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 351.

<sup>53</sup> O tema será retomado nos capítulos 4 e 5 do presente trabalho.

<sup>54</sup> DUVERGER, Maurice. *A new political system model: Semi-presidential government*. European Journal of Political Research, 1980, p. 170.

assembleia parlamentar e, em consequência, o parlamento dispõe da capacidade de o destituir)".<sup>55</sup>

Ao explorar a temática, Giovanni Sartori<sup>56</sup> elenca atributos típicos do sistema semipresidencialista:

Levando em conta o que segue, declaro que um sistema político é semipresidencialista se as seguintes propriedades ou características lhe puderem ser aplicadas conjuntamente:

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

Essas características, portanto, diferenciam o Semipresidencialismo tanto do sistema presidencialista - no qual o governo não é formado em função do parlamento e, portanto, também não é politicamente responsável perante os parlamentares - quanto do sistema parlamentarista - no qual o chefe de Estado (Rei ou Presidente) não é eleito por sufrágio popular e, portanto, não dispõe de legitimidade democrática para o exercício de competências constitucionais relevantes.<sup>57</sup>

Acerca das aproximações e afastamentos entre o modelo semipresidencialista e os sistemas presidencialistas e parlamentaristas, Carlos Blanco de Moraes afirma que "no fundo, o Semipresidencialismo é um sistema *político de governo misto*, com atributos do Presidencialismo e do parlamentarismo". Assim prossegue o doutrinador<sup>58</sup>:

<sup>55</sup> NOVAIS. Jorge Reis. *Semipresidencialismo: teoria geral e sistema português*. 2 ed. Coimbra: Almedina, 2018, p. 19.

<sup>56</sup> SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional: como mudam as constituições*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996, p. 147.

<sup>57</sup> NOVAIS. Jorge Reis. *Semipresidencialismo: teoria geral e sistema português*. 2 ed. Coimbra: Almedina, 2018, pp. 19-20.

<sup>58</sup> BLANCO DE MORAIS, Carlos. *O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2018, pp. 420-421.

Do *presidencialismo* guarda, como elementos comuns ou aproximados, a eleição do Presidente por sufrágio universal, a possibilidade de o Chefe de Estado interferir na atividade governativa (a ponto de, nalguns casos, propiciar ou induzir por sua iniciativa a demissão do Governo) e, ainda, a faculdade eventual de, por direito próprio ou a convite do Governo, poder presidir à cúpula da “Administração”, ou seja, ao Conselho de Ministros.

Do *parlamentarismo* retira a relação diárquica entre o Presidente e o Primeiro-Ministro, a titularidade pelo Chefe de Estado de poderes representativos, certificatórios e limitadamente arbitrais e, sobretudo, a existência de um vínculo de responsabilidade e dependência política do Governo ante o Parlamento. Na verdade, o imperativo de que o Governo se sustente na confiança parlamentar constitui um traço essencial do semipresidencialismo. Sem ele, o sistema reconduzir-se-ia à forma de governo de Chanceler, em que o Governo dirigido por um Primeiro-Ministro (Chanceler) depende de um Chefe de Estado com poderes moderadores e dotado da faculdade de dissolver o Parlamento, sem que, contudo, o mesmo Governo dependa da confiança parlamentar: era o caso, em versão democrático-autoritária, da Constituição alemã de 1871 e em versão autocrática, o da Constituição de 1933.

Em síntese, pode-se falar que um sistema é semipresidencialista se forem observados concomitantemente os seguintes elementos: **i)** a existência de um governo, chefiado por um Primeiro-Ministro, que, formado em função da composição do Legislativo, seja politicamente responsável perante aquele Poder – na medida em que, sem a confiança do parlamento, o governo pode ser por ele destituído a qualquer tempo; e **ii)** a existência de um Presidente que, eleito por sufrágio universal, detenha atribuições constitucionais relevantes e legitimidade popular para exercê-las com autonomia.

Por certo, a abertura das características acima esboçadas permite que se fale não apenas em um modelo rígido de sistema semipresidencialista, mas, sim, em modelos diversos de *Semipresidencialismos*, a depender, sobretudo do grau de relevância dos poderes atribuídos à Presidência da República, e, conseqüentemente, do nível de influência que o detentor do cargo exerça na condução da nação.

Jorge Reis Novais<sup>59</sup> afirma que, nos diversos sistemas semipresidencialistas, pode-se atribuir ao Presidente da República os seguintes poderes:

A nomeação do Primeiro-Ministro e do Governo, e, eventualmente, a sua demissão; a nomeação de altas figuras do Estado ou de titulares de altos cargos da administração civil ou militar; o poder de promulgar ou de recusar a promulgação ou a assinatura de actos legislativos ou regulamentares; a ratificação e, eventualmente, a negociação de convenções internacionais; poderes no âmbito da designação das chefias militares e do comando das Forças Armadas; capacidade de fazer intervir a jurisdição constitucional; marcação das eleições e convocação do referendo; poder de envio de

<sup>59</sup> NOVAIS. Jorge Reis. *Semipresidencialismo: teoria geral e sistema português*. 2 ed. Coimbra: Almedina, 2018, pp. 20-21.

mensagens ao Parlamento e poderes gerais de representação interna e externa do Estado. Finalmente, *but not the least*, podemos encontrar o poder de dissolução do Parlamento, embora tal não aconteça necessariamente e se apresente sempre com margem de decisão e com alcances diferenciados de experiência para experiência constitucional.

À exceção do último mencionado, todos os demais poderes atribuíveis ao Presidente da República, a despeito de lhe conferirem densidade política relevante, representam competências que lhe permitem apenas intervenções pontuais. A capacidade de dissolução do parlamento, por outro lado, representa poder mais severo, visto que, quando exercido, altera o curso político da nação administrada, e, mesmo quando não exercido, potencializa as demais competências presidenciais.<sup>60</sup>

Como ensina Jorge Reis Novais, "no entanto, e apesar de sua importância relativa no conjunto dos poderes presidenciais, a previsão constitucional do poder de dissolução do parlamento não é condição *sine qua non* da existência de um sistema semipresidencial; ao lado da existência de um governo politicamente responsável perante o parlamento, aquilo que é condição necessária é, sempre, a existência de um Presidente com poderes constitucionais significativos e com legitimidade democrática para os poder exercer de acordo com a sua própria e autónoma avaliação política."<sup>61</sup>

Com efeito, assim como ocorre com o poder de dissolução do parlamento, os demais poderes podem ou não ser atribuídos ao Presidente da República nos sistemas semipresidencialistas, a depender da experiência constitucional e das circunstâncias históricas, políticas, econômicas e sociais de cada nação. Em verdade, é justamente o volume e o nível de relevância das competências presidenciais que distinguem os diversos modelos semipresidencialistas existentes. A esse respeito, pondera Jorge Reis Novais<sup>62</sup>:

Por exemplo, na Áustria, os Presidentes optam sempre por um perfil *cerimonial*, de chefe de Estado praticamente ausente da intervenção política activa; pelo contrário, em França, todos os Presidentes da República assumem uma vocação executiva e têm sido, invariavelmente, aquilo que designamos por Presidentes *militantes, partisans*, verdadeiros líderes da maioria governamental ou da oposição; por sua vez, em Portugal, todos os sucessivos Presidentes da República têm optado por um outro padrão, o do

---

<sup>60</sup> NOVAIS. Jorge Reis. *Semipresidencialismo: teoria geral e sistema português*. 2 ed. Coimbra: Almedina, 2018, p. 21.

<sup>61</sup> NOVAIS. Jorge Reis. *Semipresidencialismo: teoria geral e sistema português*. 2 ed. Coimbra: Almedina, 2018, p. 21.

<sup>62</sup> NOVAIS. Jorge Reis. *Semipresidencialismo: teoria geral e sistema português*. 2 ed. Coimbra: Almedina, 2018, p. 30.

presidente interveniente, influente, mas, salvo excepções de carácter pontual e nunca abertamente reconhecidas enquanto tal, não partidariamente empenhado, antes um Presidente *garante*, moderador, arbitral.

Nada parece impedir - e quando dizemos nada, referimo-nos ao plano da norma jurídica, da eventual proibição, imposição ou permissão constitucional - que na Áustria surja um Presidente *militante*, mas, de facto, não surge ou, pelo menos, nunca surgiu. Nada obriga o Presidente francês a intervir activamente na disputa política, a tomar partido, a liderar, mas todos o fazem ou, pelo menos, todos o têm feito. Nada impede que um Presidente da República portuguesa lidere, na vida política quotidiana, uma maioria presidencial, dispute a liderança de um bloco político ou, por exemplo, dissolva a Assembleia da República com o propósito pré-anunciado de *ganhar* uma maioria para o seu programa; no entanto, ninguém o faz ou, pelo menos, ninguém o fez até agora.

O grau de adaptabilidade do Semipresidencialismo à conjuntura político-constitucional de cada nação tem resultado, de forma geral, em sistemas de governo mais estáveis e bem-sucedidos quando comparados aos sistemas presidencialistas.

Giovanni Sartori<sup>63</sup>, a esse respeito, é enfático ao afirmar que “o semipresidencialismo é melhor do que o presidencialismo”. Assim prossegue o doutrinador:

De fato, esta tem sido a minha tese, baseada sobretudo no fato de que o primeiro tem melhores condições de lidar com as maiorias divididas do que o segundo. Sustento também que os países desejosos de abandonar o presidencialismo farão bem em escolher o semipresidencialismo, movidos por considerações de prudência - para um país presidencialista, adotar o parlamentarismo é mergulhar no desconhecido, em algo inteiramente distinto do que existe; a mudança para o semipresidencialismo permite que o país funcione no âmbito do que conhece, da sua experiência e da sua habilitação.

Buscar-se-á investigar, nos próximos capítulos desta dissertação, se a adoção do Semipresidencialismo no Brasil poderia ser benéfica. Para tanto, será estudada a forma como o governo brasileiro foi exercido e evoluiu, desde o Primeiro Império até os dias atuais, bem como as atuais características do Presidencialismo, evidenciadas por experiências recentes.

---

<sup>63</sup> SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional: como mudam as constituições*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996, p. 152.

## 2. O EXERCÍCIO DO GOVERNO NO BRASIL PRÉ-1988

### 2.1 Brasil Império

#### 2.1.1 O Primeiro Reinado

No Brasil, a história constitucional se inaugura a partir da Independência. Em junho de 1822, foi expedido decreto que previa a realização de eleições para uma Assembleia Constituinte. Antes de ocorrerem as referidas eleições, no entanto, em 7 de setembro do mesmo ano, Dom Pedro I proclamou a independência do Brasil e se tornou o primeiro Imperador do país.

Em 1823, a Assembleia Constituinte começou a se reunir no Rio de Janeiro. O projeto elaborado pelos membros da comissão propunha que o país adotasse uma monarquia constitucional, baseada na separação de poderes e na limitação ao poder do Imperador. Insatisfeito com a proposta e com o rumo que tomava a constituinte, Dom Pedro I decidiu dissolvê-la, determinando, inclusive, a prisão e o exílio de inúmeros parlamentares.

O Imperador se comprometeu, entretanto, a convocar nova constituinte que apresentaria uma Constituição “duplicadamente mais liberal do que aquela que extinta Assembleia que acabara de fazer”<sup>64</sup>. Criou-se, então, uma comissão – denominada Conselho de Estado –, composta por dez integrantes, para desenvolver um novo projeto constitucional.

Aprovado o projeto, com notória influência do constitucionalismo francês, em 25 de março de 1824, entrou em vigor a nova Constituição, que trouxe como principal inovação a criação de um quarto Poder: o Moderador.

Como reflexo evidente dos ideais insuflados na Revolução, a Constituição Imperial também foi construída sobre o sustentáculo da teoria da separação dos poderes<sup>65</sup>. Com efeito, o artigo 9º da Carta declarava expressamente que “a Divisão, e harmonia dos Poderes Políticos é o princípio conservador dos Direitos dos

---

<sup>64</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 75.

<sup>65</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional: Preliminares, o Estado e os sistemas constitucionais*, tomo I. 4 ed. rev. e actual. Coimbra: Editora Ltda., 1990, p. 231.

Cidadãos, e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece”.

Essa Constituição previa que a forma de governo seria a monarquia hereditária e que a dinastia imperante seria a “do Senhor Dom Pedro I, atual Imperador, e Defensor Perpétuo do Brasil<sup>66</sup>”. Garantia, ainda, que o Imperador e a Assembleia Geral eram os representantes da nação.

A Assembleia era composta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, que representavam o Poder Legislativo. Enquanto a Câmara era formada por membros temporários, o Senado compunha-se de senadores vitalícios.

Nos termos do artigo 90, da Carta, as eleições eram indiretas. Com exceção dos Príncipes da Casa Imperial – que, quando alcançavam os vinte e cinco anos, tornavam-se Senadores por direito –, os demais Senadores eram indicados em lista tríplice pelos eleitores e escolhidos pelo Imperador, o qual, por sua vez, era considerado inviolável e sagrado, além de não estar sujeito a responsabilidade alguma.

A ele cabia exercer o Poder Moderador por meio da nomeação dos Senadores, convocação extraordinária da Assembleia Geral nos intervalos das sessões, sanção dos decretos e das resoluções da Assembleia Geral, aprovação e suspensão interina das resoluções dos Conselhos Provinciais, prorrogação ou adiamento da Assembleia Geral e, nos casos que o exigir a salvação do Estado, dissolução da Câmara dos Deputados, nomeação e demissão livre dos Ministros de Estado, suspensão dos Magistrados, perdão e moderação das penas impostas e os réus condenados por sentença e concessão de anistia em caso urgente<sup>67</sup>.

O artigo 102, daquela Constituição, dispunha que o Imperador era o Chefe do Poder Executivo e o exercia por meio de seus Ministros de Estado. Suas principais atribuições eram:

- I. Convocar a nova Assembleia Geral ordinária no dia três de junho do terceiro ano da Legislatura existente.
- II. Nomear Bispos, e prover os benefícios eclesiásticos.
- III. Nomear Magistrados.
- IV. Prover os mais empregos civis, e políticos.
- V. Nomear os comandantes da Força de Terra e Mar, e removê-los, quando assim o pedir o Serviço da Nação.
- VI. Nomear Embaixadores, e mais Agentes Diplomáticos, e comerciais.
- VII. Dirigir as negociações políticas com as nações estrangeiras.

---

<sup>66</sup> BRASIL. *Constituição Imperial de 1824*, art. 4º.

<sup>67</sup> BRASIL. *Constituição Imperial de 1824*, art. 101.

VIII. Fazer tratados de aliança ofensiva e defensiva, de subsídio e comércio, levando-os depois de concluídos ao conhecimento da Assembleia Geral, quando o interesse e segurança do Estado permitirem. Se os tratados concluídos sem tempo de paz envolverem cessão, ou troca de Território do Império, ou de Possessões a que o Império tenha direito, não serão ratificados, sem terem sido aprovados pela Assembleia Geral.

IX. Declarar a guerra e fazer a paz, participando a Assembleia as comunicações que forem compatíveis com os interesses e segurança do Estado.

X. Conceber Cartas de Naturalização na forma da Lei.

XI. Conceder títulos, honras, ordens militares e distinções em recompensa de serviços feitos ao Estado; dependendo as Mercês pecuniárias de aprovação da Assembleia, quando não estiverem já designadas, e taxas por Lei.

XII. Expedir os Decretos, instruções e regulamentos adequados a boa execução das Leis.

XIII. Decretar a aplicação dos rendimentos destinados pela Assembleia aos vários ramos da pública Administração.

XIV. Conceder ou negar o beneplácito aos Decretos dos Concílios, e Letras Apostólicas, e quaisquer outras Constituições Eclesiásticas que se não opuserem à Constituições, e precedendo aprovação da Assembleia, se contiverem disposição geral.

XV. Prover a tudo que for concernente à segurança interna e externa do Estado, na forma da Constituição.

Portanto, o Executivo não dependia da confiança do parlamento e os Ministros de Estado eram subordinados apenas ao Imperador. Ademais, a institucionalização do Poder Moderador fez com que os poderes constitucionais se concentrassem na figura do Imperador, de modo a caracterizar verdadeira “constitucionalização do absolutismo<sup>68</sup>”.

Nesse contexto, diante das previsões da Carta que estabeleciam o acúmulo, pelo Imperador, do exercício do Poder Moderador e do Poder Executivo, o Primeiro Reinado foi caracterizado por marcante desequilíbrio institucional, com interferências constantes do Monarca em todos os Poderes do Império.<sup>69</sup>

Em 1831, iniciou-se o período da Regência. Dom Pedro I abdicou do trono em favor de seu filho, Pedro II, que, à época, tinha 5 (cinco) anos de idade. Em razão da menoridade do herdeiro – a Constituição previa que a maioria seria alcançada aos 18 (dezoito) anos –, o parente mais próximo, com mais de 25 (vinte e cinco) anos, deveria assumir o trono. Na ausência de parentes que atendessem às exigências, a Assembleia Geral elegeu uma regência trina, na forma do artigo 123, da Carta.

Em 1834, o Ato Adicional substituiu a regência trina pela regência una e estabeleceu que o regente seria escolhido pelos eleitores para mandato de quatro

<sup>68</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 96.

<sup>69</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2 ed., 3 reimpr. Belo Horizonte: fórum, 2017, p. 103.

anos. Além disso, o Ato criou as Assembleias Legislativas Provinciais, que ampliaram a autonomia das províncias, e extinguiu o Conselho de Estado<sup>70</sup>.

O período de Regência se encerrou em 1840, quando a Assembleia Geral proclamou a maioria de Pedro II, que assumiu o trono aos 14 (quatorze) anos de idade. Esse ato ficou conhecido como o “Golpe da Maioridade” e marcou o início do Segundo Reinado.

### 2.1.2 O Parlamentarismo às Avessas no Segundo Reinado

Durante o Segundo Reinado, o Brasil adotou o sistema de governo parlamentarista, em tentativa de reprodução dos modelos europeus.

Ao assumir o trono, Dom Pedro II restaurou o Conselho de Estado, que havia sido extinto no Primeiro Reinado, e promulgou um decreto que criou o cargo de Presidente do Conselho de Ministros – assemelhado ao de Primeiro-Ministro –, a quem caberia definir a formação do gabinete. A nomeação daquela autoridade era feita pelo Imperador, que escolhia a partir da indicação feita pelo partido que obtivesse maioria nas últimas eleições para a Câmara.

Nas ocasiões em que a Câmara não apoiava a sua preferência, Dom Pedro II, como titular do Poder Moderador, usava de sua autoridade para dissolvê-la e convocar novas eleições legislativas. Assim, na prática, o gabinete sempre representava a preferência pessoal do Imperador.

Essa forma de atuar causou grande rotatividade no governo, que alternou os gabinetes – entre os dois grandes partidos imperiais: Partido Liberal e Partido Conservador – por mais de trinta vezes durante o Segundo Reinado.

Embora possuíssem ideais de criação distintos, a visão geral dos quadros partidários e das ações dos liberais e dos conservadores quando estavam no poder em muito pouco diferiam, de modo que as constantes alternâncias não causavam grandes instabilidades políticas.<sup>71</sup>

Diante da incapacidade de decisão do eleitorado e, sobretudo, do desequilíbrio na configuração de competências, era o Imperador quem chamava ao poder

---

<sup>70</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e bordados: ensaios de história e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998, p. 167.

<sup>71</sup> A propósito, menciona-se o famoso comentário de Holanda Cavalcanti de que “nada se assemelha mais a um Saquarema do que um Luzia no poder”. Saquarema era a alcunha dos membros do Partido Conservador e Luzia a dos membros do Partido Liberal.

representantes do Partido Liberal ou do Conservador. Nas palavras de Joaquim Nabuco:

O Imperador não governa diretamente e por si mesmo, cinge-se à Constituição e às reformas do sistema parlamentar; mas ele é só o arbítrio da vez de cada partido e de cada estadista, e como está em suas mãos o fazer e desfazer os ministérios, o poder é praticamente dele. A investidura dos gabinetes era curta, o seu título precário – enquanto agradassem ao monarca; em tais condições só havia um meio de governar, a conformidade com ele. Opor-se a ele, aos seus planos, à sua política, era renunciar o poder<sup>72</sup>.

Esse imperialismo foi evidenciado no célebre “discurso do sorites”, de autoria do então Senador José Thomaz Nabuco de Araújo, logo após a queda arbitrária, em 1868, do gabinete do Senador Zacarias de Goís e Vasconcelos, líder do Partido Liberal. Frustrado, Nabuco fez uma análise sobre o sistema parlamentar do Império do Brasil em sua manifestação que merece a reprodução de alguns trechos:

“O Sr. Nabuco: – Sr. Presidente, sou chamado à tribuna por um motivo que, em minha consciência (talvez seja um erro), é muito imperioso. Este motivo, senhores, é que tenho apreensões de um governo absoluto; não de um governo absoluto de direito, pois não é possível neste país que está na América, mas de um governo absoluto de fato. (...) Senhores, havia no parlamento uma maioria liberal, constituída pela vontade nacional; uma maioria tão legítima, tão legal, como têm sido todas as maiorias que temos tido no país...

O Sr. Zacarias e outros senhores: – Apoiado!

O Sr. Nabuco: – ... tão legítima, tão legal como podem ser todas as maiorias, que hão de vir enquanto não tivermos liberdade de eleição (apoiados)...

O Sr. Visconde de Jequitinhonha: – Isso é exato; todas são assim.

O Sr. Nabuco: – Havia um ministério que representava essa política (...) [e para substituí-lo] foi chamada ao ministério uma política vencida nas urnas, que tinham produzido a maioria que se acha vigente e poderosa no parlamento. Isto, senhores, é sistema representativo?

Não. Segundo os preceitos mais comezinhos do regímen constitucional, os ministérios sobem por uma maioria, como hão de descer por outra maioria; o Poder Moderador não tem o direito de despachar ministros como despacha empregados, delegados e subdelegados de polícia; há de cingir-se, para organizar ministérios, ao princípio dominante do sistema representativo, que é o princípio das maiorias. (...) Ora, dizei-me: não é isto uma farsa? Não é isto um verdadeiro absolutismo, no estado em que se acham as eleições em nosso país? Vede este sorites fatal, este sorites que acaba com a existência do sistema representativo:

O PODER MODERADOR PODE CHAMAR A QUEM QUISER PARA ORGANIZAR MINISTÉRIOS; ESTA PESSOA FAZ A ELEIÇÃO, PORQUE HÁ DE FAZÊ-LA; ESTA ELEIÇÃO FAZ A MAIORIA.

Eis aí está o sistema representativo do nosso país. (...)

No coração do próprio ministério, como na consciência de nós todos, está o reconhecimento da ilegitimidade do gabinete atual e de todos os ministérios que forem saídos, não das maiorias, mas simplesmente da vontade do poder irresponsável. Esta é a minha opinião.

<sup>72</sup> NABUCO, Joaquim. *Um estadista do império*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997, p. 1086

O Sr. Ottoni e outros senhores: – Apoiado, muito bem!<sup>73</sup>

O discurso de Nabuco trouxe à tona as razões pelas quais o Parlamentarismo do Império brasileiro era chamado de “Parlamentarismo às avessas” ou “invertido”. Enquanto nos modelos parlamentaristas tradicionais, como os europeus, a maioria parlamentar fazia o governo, no Parlamentarismo brasileiro, o governo imperial é que fazia a maioria.

O sistema brasileiro refletia, em verdade, a vontade do Imperador. Como titular do Poder Moderador, ele anulava o eleitorado e impunha as suas aspirações políticas para o governo. Nesse sentido, veja-se, a partir dos dez pontos que estabelecem um padrão básico de sistema parlamentar elencados por Douglas Verney<sup>74</sup>, a comparação com o sistema adotado no Brasil:

*1º – O Executivo é dividido em duas partes.*

No Brasil, desde 1847, o Executivo é, na prática, dividido entre o Imperador e o Presidente do Conselho de Ministros, cabendo ao primeiro o Poder Moderador e ao segundo a chefia do Poder Executivo. Entretanto, a Constituição permanece inalterada, garantindo ao Imperador prerrogativas para governar e influir diretamente nos rumos dos ministérios.

*2º – O Chefe de Estado indica o Chefe de Governo.*

No Brasil, cabia exclusivamente ao Imperador nomear, na titularidade do Poder Moderador, os ministros de Estado, inclusive o Presidente do Conselho, escolhendo-o entre aquelas pessoas que considerasse capaz para o cargo, numa opção submetida unicamente ao seu arbítrio.

*3º – O Chefe de Governo indica o Ministério.*

No Brasil, o Presidente do Conselho tinha, apesar de algumas ingerências do monarca, liberdade para escolher os membros do Gabinete, que eram nomeados pelo Imperador.

*4º – O Ministério é um corpo coletivo.*

No Brasil, o Conselho de Ministros era um corpo que deliberava coletivamente, sendo o Presidente o diretor dos trabalhos, um *primus inter pares*.

*5º – Os ministros são membros do Parlamento.*

No Brasil, os membros do Gabinete, durante o Império, não precisavam ser membros do parlamento, eram escolhidos pelo arbítrio do Presidente do Conselho. Entretanto, podiam os ministros acompanhar as sessões da Câmara dos Deputados, sendo-lhes permitida a manifestação e a defesa, da tribuna, de projetos e posicionamentos do governo.

*6º – O Gabinete é politicamente responsável perante o Parlamento.*

No sistema parlamentar do Império, o gabinete recebia a sua investidura, em parte, do Parlamento, o que fazia com que perante ele fosse responsável. A Câmara dos Deputados dispunha do mecanismo do voto de desconfiança para afastar o ministério que entrasse em choque com a política desenvolvida no Legislativo.

*7º – O Chefe de Governo pode recomendar ao Chefe de Estado a dissolução do Parlamento.*

Na monarquia brasileira, o Imperador tinha a prerrogativa, expressa no artigo 101, 5o, da Constituição, de dissolver a Câmara dos Deputados, o que fazia

<sup>73</sup> NABUCO, Joaquim. *Um estadista do império*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997, p. 764-767.

<sup>74</sup> VERNEY, Douglas V. *The analysis of political systems*. London: Routledge & Kegan Paul, 1979.

por seu arbítrio, não estando tal faculdade submetida a qualquer pedido do Presidente do Conselho, o que, na visão de Verney (1979), caracteriza uma monarquia pré-parlamentar.

*8º – O Parlamento como um todo é superior ao Governo.*

No Brasil, segundo a Constituição de 1824, a Assembleia Geral era, juntamente com o Imperador, representante da nação brasileira. Isso, desde logo, coloca o Parlamento acima do Governo, que, no sistema parlamentar imperial, era mero agente do Imperador, chefe legal do Poder Executivo. Entretanto, a prática constitucional brasileira transformou, como visto, o Presidente do Conselho em Chefe de Governo, que tinha poder superior ao das câmaras enquanto gozasse do beneplácito do Poder Moderador.

*9º – O Governo somente é responsável indiretamente perante o eleitorado.*

Essa característica apontada por Verney (1979) tem sentido completo nos regimes em que os ministros saem do corpo parlamentar. Como no Brasil imperial isso não era regra, aqui há um distanciamento do padrão parlamentarista. Quanto aos ministros parlamentares, a regra se aplica, ressaltando-se que, antes de serem responsáveis diretamente perante o Parlamento, o eram perante o Imperador.

*10º – O Parlamento é o foco de poder no sistema político.*

É exatamente nesse ponto, o que mais fortemente caracteriza o sistema parlamentar, que o regime do Império era totalmente contrário à doutrina parlamentarista. Como visto, o foco real de poder no sistema político do Império era o Imperador, titular dos poderes Moderador e Executivo, que reinava e governava, nulificando as maiorias formadas no parlamento e relegando os representantes da nação a um plano secundário da vida política nacional<sup>75</sup>.

Por ser um Parlamentarismo em que homens representavam mais que as instituições, é que o modelo brasileiro ficou conhecido como “Parlamentarismo às avessas”. Ferreira Viana, Conselheiro de Estado e membro do Partido Conservador, definiu o Segundo Reinado na seguinte epigrama: “O Imperador levou cinquenta anos a fingir que governava um povo livre<sup>76</sup>”.

É verdade que, com a evolução das instituições, o Império poderia viver um verdadeiro sistema parlamentar, pois o texto constitucional de 1824 era interpretado de formas diferentes pelas gerações. Essa possibilidade foi, no entanto, interrompida em 1889, com a queda da monarquia e a Proclamação da República do Brasil.

---

<sup>75</sup> HORBACH, Carlos Bastide. *O parlamentarismo no Império do Brasil (II): Representação e democracia*, Revista de informação legislativa, v. 44, n. 174, abr./jun. 2007, p. 229.

<sup>76</sup> NABUCO, Joaquim. *Um estadista do império*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997, p. 804.

## 2.2 O Executivo na República pré-1988

### 2.2.1 A Constituição de 1891

O fim do Segundo Reinado enfraqueceu as bases de sustentação do regime monárquico e fez com que o movimento republicano ganhasse força. Havia, na ocasião, três principais linhas de defesa desse movimento<sup>77</sup>.

Uma defendia que a República garantiria os direitos individuais, a federação e o fim do regime escravista. A outra, mais conservadora, estava ligada à burguesia cafeeira e defendia a autonomia das províncias. A terceira vertente, fortemente influenciada pelas ideias filosóficas de Auguste Comte, era positivista e sustentava que a ditadura republicana era a forma ideal de governo<sup>78</sup>.

Nesse contexto, em novembro de 1889, sob a chefia de Deodoro da Fonseca e com mínima participação popular, os militares promoveram o movimento que resultou na Proclamação da República. Exilados, o Imperador e a família real foram para a Europa.

O governo provisório, chefiado por Deodoro e composto tanto por militares, quanto por civis, fora, então, formalizado pelo Decreto n. 1, que definiu a forma republicana de governo e forma de estado federativa no Brasil. O artigo 2º, do Decreto, previa, ainda, que as antigas províncias se tornariam Estados federados. Com a dissolução do Legislativo, esse governo autocrático regeu o país até as eleições para a Assembleia Constituinte<sup>79</sup>.

Sobreveio o Decreto n. 29, de dezembro de 1889, que nomeou comissão composta por Saldanha Marinho, Américo Brasiliense, Santos Werneck, Rangel Pestana e Magalhães de Castro para elaboração de um anteprojeto para a nova Constituição<sup>80</sup>.

O anteprojeto passou pela revisão de Ruy Barbosa, que, inspirado na Constituição norte-americana, alterou substancialmente o seu texto, trazendo ao

---

<sup>77</sup> CARVALHO, José Murilo de. *A formação das almas: o imaginário da República no Brasil*, São Paulo: Companhia das Letras, 1990, p. 35.

<sup>78</sup> CARVALHO, José Murilo de. *A formação das almas: o imaginário da República no Brasil*, São Paulo: Companhia das Letras, 1990, p. 44.

<sup>79</sup> CERQUEIRA, Marcelo. *A Constituição na história: origem e reforma*. Rio de Janeiro: Revan, 1993, p. 301.

<sup>80</sup> IGLESIAS, Francisco. *Trajetória política do Brasil 1500-1964*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 199.

Brasil o modelo de federalismo dual e o Presidencialismo. Assim, por meio do Decreto n. 510, o anteprojeto, editado por Ruy Barbosa, foi publicado como Constituição Provisória<sup>81</sup>.

O Decreto previa, ademais, a convocação da eleição direta e sem qualquer restrição censitária para a constituinte. Em 15 de setembro de 1890, estava instalada a Assembleia Constituinte, composta por 205 deputados e 63 senadores, sendo eles, em sua grande maioria, bacharéis e militares.

Uma comissão composta por vinte e um parlamentares, representantes de cada Estado da federação, ficou responsável por proferir um parecer sobre a Constituição Provisória, que terminou por trazer poucas, mas importantes, alterações em seu texto, como a adoção das eleições diretas para Presidente da República e para o Senado<sup>82</sup>.

Em 24 de fevereiro de 1891, foi promulgada a primeira Constituição republicana brasileira.

Com perceptível influência norte-americana, essa Constituição reorganizou o poder estatal e o distribuiu entre a União e os Estados Federados, bem como substituiu a tendência parlamentar “por um princípio de governo presidencial<sup>83</sup>”.

A adoção do federalismo dual, que separava as esferas federal e estadual, concedeu aos Estados – antigas Províncias – autonomia política e financeira e poder para elaborar suas próprias constituições e leis.

Compunham o Poder Legislativo a Câmara dos Deputados – Casa que representava o povo, na qual cada Estado federativo era representado por Deputados em número calculado proporcionalmente, de acordo com a respectiva população – e o Senado – Casa que representava o Estado, na qual cada Estado era igualitariamente representado por três senadores, independentemente de sua população. O mandato dos Deputados era de três anos e o dos Senadores, por sua vez, de nove anos, havendo renovação a cada triênio de um terço da representação.

---

<sup>81</sup> IGLESIAS, Francisco. *Trajectoria política do Brasil 1500-1964*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 199.

<sup>82</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 226.

<sup>83</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional: Preliminares, o Estado e os sistemas constitucionais*, tomo I. 4 ed. rev. e actual. Coimbra: Coimbra Editora Ltda., 1990, p. 233.

A escolha dos mandatários, para ambos os cargos, ocorria por meio de eleições diretas<sup>84</sup>.

O Poder Executivo era exercido pelo Presidente da República, que cumulava as funções de chefe de Estado e de chefe de governo.

Embora não precisasse integrar a mesma chapa partidária, o Vice-Presidente, substituto ou sucessor do Presidente, era eleito simultaneamente, ambos por sufrágio direto e universal e maioria absoluta de votos para mandatos de quatro anos, sendo vedada a reeleição para o período presidencial imediato. Se não houvesse maioria absoluta, o Congresso realizava eleição indireta entre os dois candidatos mais votados<sup>85</sup>.

Todavia, o artigo 1º, das Disposições Transitórias, previa que, na primeira eleição, o Presidente e o Vice-Presidente seriam eleitos indiretamente pela Constituinte, a qual elegeu Deodoro da Fonseca como primeiro Presidente da República e Floriano Peixoto como primeiro Vice-Presidente.

É de se ressaltar que Fonseca e Peixoto não faziam parte da mesma chapa e representavam, inclusive, segmentos distintos das Forças Armadas. Aquele, a velha-guarda, esse, os jovens militares radicais e positivistas.

Em pouco tempo, Deodoro entrou em conflito com o Congresso e, ainda em 1891, decretou o seu fechamento. A crise instalada, no entanto, fez com que ele renunciasse antes mesmo de ter cumprido metade do mandato<sup>86</sup>.

A Constituição previa que novas eleições deveriam ser convocadas, mas ao defender a excepcionalidade das primeiras eleições disposta na Carta de 1891, Floriano Peixoto assumiu a presidência e manteve-se no poder até o final do mandato<sup>87</sup>.

Iniciou-se, assim, um período marcado pela autocracia, evidenciada pelo desrespeito à Constituição, violação aos direitos fundamentais, censura da imprensa e revoluções<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2 ed., 3 reimpr. Belo Horizonte: fórum, 2017, p. 110.

<sup>85</sup> CARONE, Edgard. *A República Velha: Evolução política*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1974, p. 43.

<sup>86</sup> CARONE, Edgard. *A Primeira República: texto e contexto*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Difel, p. 20.

<sup>87</sup> Idem.

<sup>88</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de direito constitucional brasileiro: Formação constitucional do Brasil*. 3ª ed. Editora Forense: 2018, p. 161.

O regime autocrático tem fim em 1894, com a eleição do paulista Prudente de Moraes, que defendia, sobretudo, os interesses da burguesia cafeicultora. Ele é sucedido pelo também paulista Campos Salles, que mantém um governo civil e oligárquico durante toda a Primeira República ou República Velha<sup>89</sup>.

Campos Salles implantou a *Política dos Governadores*, na qual “o governo central dava apoio aos grupos dominantes na política local, que, em contrapartida, respaldavam integralmente o Presidente<sup>90</sup>”. Francisco Iglesias explica:

O Presidente da República estabelece acordos com os presidentes dos Estados (...) de modo a obter total apoio de todos os seus atos: os presidentes dos estados apoiariam o da República, bem como levariam os deputados obedientes às suas ordens (e então haveria quase unanimidade entre Executivo e a representação parlamentar de cada unidade federativa, pois havia praticamente um só partido). Em troca desse apoio, que garantia ao governo livre ação, o presidente da República apoiava toda a política dos Estados, o que significava sobretudo a nomeação dos funcionários em cada local feita por indicação dos chefes regionais: Justiça, polícia, escola e mais atividades eram assim escolhas de gente de confiança absoluta do presidente de estado. Este, por sua vez, compunha-se com os chefes municipais, usando o mesmo artifício: apoio irrestrito em troca de apoio, ou melhor, favores<sup>91</sup>.

Esses arranjos davam muito poder aos chefes políticos locais no meio rural, principalmente porque os agentes da lei eram indicados pelos coronéis, que também controlavam os eleitores que deles dependiam, fazendo com que o sigilo do voto, constitucionalmente previsto, não fosse assegurado na prática. Assim se fortaleceu o coronelismo<sup>92</sup>.

Foi no mesmo período que a *Política dos Governadores* fez com que se consolidasse a *Política do Café com Leite*, que consistia no acordo velado entre políticos do Estado de São Paulo – produtor de café – e os políticos do Estado de Minas Gerais – produtor de leite – para a alternância na Presidência da República. O cargo era, assim, dominado por políticos dessas duas unidades federativas<sup>93</sup>.

---

<sup>89</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 33.

<sup>90</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2 ed., 3 reimpr. Belo Horizonte: fórum, 2017, p. 114.

<sup>91</sup> IGLESIAS, Francisco. *Trajatória política do Brasil 1500 – 1964*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 208.

<sup>92</sup> LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 6ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1993, p. 225.

<sup>93</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2 ed., 3 reimpr. Belo Horizonte: fórum, 2017, p. 111.

O acordo foi cumprido até o ano de 1929. De acordo com o que havia sido pactuado, um representante do Estado de Minas Gerais deveria ter sido indicado como sucessor do último Presidente da República Velha, Washington Luís. O acordo foi, no entanto, rompido por ele próprio, que, naquele ano, promoveu o paulista Júlio Prestes como seu candidato<sup>94</sup>.

Em reação à ruptura, os estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba se uniram para formar a Aliança Liberal, a qual lançou as candidaturas de Getúlio Vargas e de João Pessoa aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, respectivamente<sup>95</sup>.

Em eleições questionadas pela Aliança Liberal, ocorridas em março de 1930, a chapa Vargas-Pessoa é derrotada. Quatro meses após, João Pessoa é assassinado. Nesse conturbado contexto, em outubro de 1930, irrompeu a chamada Revolução de 1930, que colocou Getúlio Vargas na Presidência da República<sup>96</sup>.

Chegava ao fim o regime constitucional instaurado em 1891, que revelou o predomínio do Poder Executivo em relação aos demais, evidenciado pelas onze decretações de estado de sítio, todas aprovadas pelo Poder Legislativo, absolutamente submisso<sup>97</sup>.

Em novembro de 1930, o então Presidente Getúlio Vargas editou o Decreto n. 19.398, que instituiu o governo provisório e vigeu até a aprovação da nova Constituição, em 1934<sup>98</sup>.

### 2.2.2 A Constituição de 1934

Até a aprovação da Constituição de 1934, o chefe do governo provisório previsto no Decreto n. 19.398 exerceu “discricionariamente, em toda a sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo<sup>99</sup>”.

---

<sup>94</sup> COSTA, Emília Viotti. *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. 8ª ed. São Paulo: Unesp, 1998, p. 61.

<sup>95</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na era Vargas*. Curitiba: Juruá, 2008.

<sup>96</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na era Vargas*. Curitiba: Juruá, 2008.

<sup>97</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 74.

<sup>98</sup> GUEDES, Marco Aurélio Peri. *Estado e ordem econômica e social: a experiência constitucional da República de Weimar e a Constituição brasileira de 1934*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

<sup>99</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1934*. Artigo 1º.

Ademais, de modo a revelar o governo de exceção da época, o artigo 2º, do referido decreto, confirmou a dissolução do Congresso, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais de todo o país. Adicionalmente, o artigo 5º suspendeu as garantias constitucionais e excluiu da apreciação judicial os atos do governo provisório ou dos interventores federais. Por sua vez, o artigo 11 dispunha que o governo provisório nomearia um interventor federal para cada Estado e que ele deveria nomear um prefeito para cada município, para exercer todas as funções executivas e legislativas<sup>100</sup>. Boris Fausto resume esse período da seguinte forma:

O período que medeia entre 1930-1934 se caracteriza pelas disputas entre o tenentismo e os quadros políticos tradicionais, enquanto Getúlio procura manter uma posição de aparente equilíbrio acima dos grupos de luta. [...] O Governo assume o papel de árbitro das diferentes disputas locais, embora dependa das novas oligarquias que se vão formando ou sobem ao poder, sobretudo nas regiões mais atrasadas. Os interesses regionais continuam existindo, mas perdem autonomia e não se projetam de forma imediata na arena política. Sob o aspecto ideológico, a revolução de 1932 representou o último e estridente eco do passado<sup>101</sup>.

A edição do Código Eleitoral, responsável pela criação da Justiça Eleitoral, pelo direito à voto das mulheres e pelo sistema proporcional nas eleições, foi uma das mais expressivas medidas trazidas pelo governo provisório, que permaneceu no poder por mais tempo do que o previsto, sobretudo em razão da Revolução Constitucionalista de São Paulo, em julho de 1932<sup>102</sup>.

Antes mesmo da Revolução, em maio de 1932, já havia sido editado o Decreto 21.402, que marcava para 3 de maio de 1933 as eleições para a Assembleia Constituinte. Sobreveio, após, o Decreto 22.040, o qual instituiu subcomissão responsável por desenvolver o anteprojeto constitucional – conhecida como Comissão do Itamaraty –, que, posteriormente, seria analisado pela comissão geral<sup>103</sup>.

Composta por 254 deputados, em 15 de novembro de 1933, foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte<sup>104</sup>.

<sup>100</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1934*. Artigos 2º, 5º e 11 *caput* e §4º.

<sup>101</sup> FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930*. 1ª ed. Companhia das Letras, 1997, p. 247-254.

<sup>102</sup> PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil: da Colônia à 6ª República*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002, p. 260.

<sup>103</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *O Poder legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos parlamentos na democracia contemporânea*. Brasília: Revista de Informação Legislativa, v. 42, n. 168, out./dez., 2005, p. 12.

<sup>104</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *O Poder legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos parlamentos na democracia contemporânea*. Brasília: Revista de Informação Legislativa, v. 42, n. 168, out./dez., 2005, p. 13.

Embora o Decreto 22.040 previsse que o anteprojeto deveria ser aprovado pela comissão geral, isso não ocorreu. A Constituinte criou a Comissão Constitucional, presidida por Carlos Maximiliano e composta por um representante parlamentar de cada Estado e quatro das categorias profissionais que tinham assento, para examinar o anteprojeto da Comissão do Itamaraty<sup>105</sup>.

Os deputados liberais da Assembleia Constituinte apresentaram propostas de mudanças dentro do próprio sistema presidencialista. Os reformadores, por outro lado, defendiam, já naquele tempo, a adoção de outros sistemas, como o Parlamentarismo.<sup>106</sup> Nesse sentido, confira-se o discurso do Deputado Agamemnon de Magalhães na Assembleia Constituinte em defesa do sistema parlamentarista de governo:

O SR. AGAMEMNON DE MAGALHÃES – A separação absoluta entre os poderes, essa superstição ou prejuízo doutrinário, (...) está em contradição permanente com os fatos. As relações do Poder Legislativo com o Executivo são cada vez mais estreitas, necessárias, para a harmonia e ordem da administração e do regime. Separar o Poder Executivo do Poder Legislativo (...) seria incidir em duas incongruências: ou a hipertrofia do Poder Legislativo, como se verificou nos Estados Unidos (...) ou a hipertrofia do Poder Executivo, como no Brasil.

O parlamentarismo, senão clássico, mas modificado nos seus exageros, fixando medidas que assegurem uma estabilidade maior aos gabinetes, é o regime que as democracias não podem prescindir. O presidencialismo foi a sementeira do filhotismo e das mediocridades. Há necessidade, Sr. Presidente, de que se rompam essas fronteiras teóricas entre os Poderes Executivo e Legislativo, sendo aquele órgão atuante de deliberações legislativas, integrado, assim, na função específica de direção e governo, governo de opinião, governo responsável<sup>107</sup>.

Em dezembro daquele ano, restauradores e reformadores protagonizaram um importante debate a respeito da proposta do então Deputado Agamemnon de Magalhães:

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

<sup>105</sup> CANOTILHO, José Joaquim; MOREIRA, Vital. *Os poderes do presidente da república*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 13.

<sup>106</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 302.

<sup>107</sup> Annaes da Assembleia Nacional Constituinte de 1933-1934, v. 1, p. 295-296. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8266>. Acesso em: 24 de setembro de 2022.

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

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

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

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

O SR. AGAMEMNON DE MAGALHÃES – Prefiro, Sr. Presidente, a instabilidade dos gabinetes, a essa ditadura legal que durante 40 anos falseou o regime<sup>108</sup>.

Encerradas as discussões da Constituinte, em 16 julho de 1934, fortemente influenciada pela Constituição alemã de Weimar, foi promulgada a nova Constituição, que deu início à segunda fase da experiência presidencialista brasileira. No dia subsequente à promulgação da Carta, Getúlio Vargas se tornou Presidente da República por meio de eleições indiretas<sup>109</sup>.

Composta por 187 artigos – além dos 26 das disposições transitórias –, a Constituição de 1934 manteve o federalismo, a separação de poderes e, apesar do esforço dos deputados reformadores para que houvesse mudança no sistema de governo, o Presidencialismo<sup>110</sup>.

Foram mantidos o mandato de quatro anos do Presidente da República, que era eleito por sufrágio universal direto e secreto, e a vedação à reeleição subsequente. A figura do Vice-Presidente, no entanto, foi extinta<sup>111</sup>.

Nos termos do artigo 22, da Carta, o Poder Legislativo era exercido pela Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado Federal, que era composto por dois representantes de cada estado e do Distrito Federal. O artigo 28 previa que ao Senado cabia “promover a coordenação entre os poderes federais em si, manter a continuidade administrativa, velar pela Constituição, colaborar na feitura das leis e praticar os demais atos de sua competência<sup>112</sup>”.

Os Senadores eram eleitos por sufrágio direto e universal para mandatos de oito anos – entretanto, a cada quatro anos, realizavam-se eleições para renovação da metade dos membros da Casa – e só participavam do processo legislativo para tratar

<sup>108</sup> Annaes da Assembleia Nacional Constituinte de 1933-1934, v. 1, p. 71-72. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8266>. Acesso em: 24 de setembro de 2022.

<sup>109</sup> GUEDES, Marco Aurélio Peri. *Estado e ordem econômica e social: a experiência constitucional da República de Weimar e a Constituição brasileira de 1934*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 32.

<sup>110</sup> FERREIRA, Waldemar Martins. *História do direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Max Limonad, 1954, p. 57.

<sup>111</sup> FERREIRA, Waldemar Martins. *História do direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Max Limonad, 1954, p. 57.

<sup>112</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1934*. Artigos 22 e 28.

das matérias elencadas no artigo 91, quais sejam, estado de sítio, sistema eleitoral, organização judiciária federal e tributos e tarifas<sup>113</sup>.

Quanto aos Deputados, a Constituição de 1934 trouxe uma inovação: os Deputados eram eleitos ou diretamente pelo povo – em sufrágio universal – ou indiretamente pelas organizações profissionais, as quais eram divididas entre os grupos da lavoura e pecuária; indústria, comércio e transportes; profissões liberais; e funcionários públicos. Tanto os mandatos dos Deputados representantes do povo, quanto os dos representantes das profissões, eram de quatro anos<sup>114</sup>.

Todavia, malgrado tenha trazido avanços importantes, a Carta de 1934 subsistiu por pouco tempo. Durante o Governo Vargas, surgiram partidos políticos de expressão nacional que possibilitaram a participação popular na política e, conseqüentemente, a redução da predominância elitista. Confrontavam-se, de um lado, a Ação Integralista Brasileira – ideologicamente posicionada mais à direita e inspirada em ideais do fascismo italiano – e, de outro, a Aliança Nacional Libertadora – cujos integrantes vinculavam-se ao Partido Comunista<sup>115</sup>.

A Lei de Segurança Nacional, que proibia a existência de partidos que visassem “à subversão, pela ameaça ou violência, da ordem política nacional” havia acabado de ser editada quando, em julho de 1935, foi invocada pelo governo para dissolução da Aliança Nacional Libertadora, sob o pretexto de que defendia a derrubada de Vargas. Na sequência, as cidades do Rio de Janeiro, Natal e Recife foram atingidas pela rebelião militar armada que ficou conhecida como Intentona Comunista<sup>116</sup>.

Dali em diante, autoritarismo foi progressivo. O Congresso aprovou três emendas constitucionais: a primeira permitia que a Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado, autorizasse o Presidente a “declarar comoção intestina grave (...) equiparada ao estado de guerra, em qualquer parte do território nacional”. A segunda e a terceira previam que o Poder Executivo poderia, por meio de decreto,

---

<sup>113</sup> LOUREIRO JÚNIOR. *Parlamentarismo e Presidencialismo*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1962, p. 153.

<sup>114</sup> LOUREIRO JÚNIOR. *Parlamentarismo e Presidencialismo*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1962, p. 158.

<sup>115</sup> BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de (org). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009, p. 199.

<sup>116</sup> FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Bases institucionais do Presidencialismo de Coalizão*. Lua Nova, São Paulo, n. 44, 1998, p. 102.

penalizar servidores militares e civis envolvidos em “movimento subversivo das instituições sociais”<sup>117</sup>.

Em 1936, o governo declara, por noventa dias – os quais foram prorrogados sucessivamente por mais de três vezes – a comoção intestina grave, que ficou marcada pela suspensão das garantias constitucionais, censura, perseguição e prisões políticas<sup>118</sup>.

Como a Constituição de 1934 vedava a reeleição, Getúlio Vargas não poderia se manter no poder após o próximo pleito, que aconteceria em 1938. O governo se utilizou, então, da existência de uma suposta ameaça comunista – Plano Cohen, divulgado pelo General Góes Monteiro – para que o Congresso declarasse estado de guerra<sup>119</sup>.

Em 10 novembro de 1937, ocorreu o golpe de Estado. O Congresso foi cercado por tropas militares, apoiadas pelo Exército, que impediram a entrada dos parlamentares. Naquela noite, por meio da “Proclamação ao Povo Brasileiro”, sob a justificativa que de que teria havido uma infiltração comunista e que a Carta de 1934 não seria capaz de assegurar a segurança e a paz, Getúlio Vargas comunicou a ruptura com a Carta e outorgou a nova: a Constituição de 1937<sup>120</sup>.

### 2.2.3 A Constituição de 1937

Ao contrário das duas Constituições Federais que a precederam, a Constituição de 1937 não foi discutida pelos parlamentares, revisada pelos representantes do povo e, tampouco, promulgada por uma Assembleia Constituinte. Ela foi outorgada unilateralmente por Getúlio Vargas, chefe de governo à época<sup>121</sup>.

Fortemente influenciada pela autoritária Constituição da Polônia – o que lhe conferiu a alcunha de *Constituição Polaca* – e pela Constituição portuguesa de 1933 – do Estado Novo de Salazar – a Constituição brasileira de 1937 foi redigida pelo então Ministro da Justiça Francisco Campos e previu um modelo de Estado autoritário

---

<sup>117</sup> PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil: da Colônia à 6ª República*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002, p. 241.

<sup>118</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2 ed., 3 reimpr. Belo Horizonte: fórum, 2017, p. 117.

<sup>119</sup> CAETANO, Marcello. *Direito constitucional*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 563.

<sup>120</sup> MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Introdução à história dos partidos políticos brasileiros*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999, p. 66.

<sup>121</sup> MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Brasil em Perspectiva*. 19ª ed., São Paulo: Ed. Bertrand Brasil, 1993, p. 233.

e corporativista. A doutrina afirma, também, que o texto tinha forte inspiração “do fascismo de Mussolini, vitorioso na Itália em 1922, do nazismo implantado por Hitler na Alemanha, com desculpa de prevenção da estabilidade econômico-financeira ainda sob o impacto da crise mundial de 1929<sup>122</sup>”.

Essa tendência autoritária de Francisco Campos já havia sido manifestada no seu discurso intitulado de “A Política e Nossa Tempo”, proferido em 1935. Confira-se:

As massas encontram-se sob a fascinação da personalidade carismática. Esta é o centro da integração política. Quanto mais volumosas e ativas as massas, tanto mais a integração política só se torna possível mediante o ditado de uma vontade pessoal. O regime político das massas é a ditadura. A única forma natural de expressão da vontade das massas é o plebiscito, isto é, o voto-aclamação, apelo, antes do que escolha. Não é o voto democrático, expressão relativista e cética de preferência, de simpatia, do pode ser que sim, pode ser que não, mas a forma unívoca, que não permite alternativas, e que traduz a atitude da vontade mobilizada para a guerra. (...) Há uma relação de contraponto entre a massa e César. (...) Essa relação entre o cesarismo e a vida, no quadro das massas, é, hoje, fenômeno comum. Não há, a estas horas, país que não esteja à procura de um homem, isto é, um líder carismático ou marcado pelo destino para dar às aspirações da massa uma expressão simbólica, imprimindo a unidade de uma vontade dura e poderosa ao caos de angústia e de medo que compõe o pathos ou a demonia das representações coletivas. Não há hoje um povo que não clame por um César<sup>123</sup>.

Como justificativa para a outorga da nova Carta, Getúlio Vargas afirmou haver um suposto perigo comunista que, hipoteticamente, ameaçava a “paz social” com a possibilidade de eclosão de uma guerra civil. Assim dispunha o preâmbulo daquela Carta:

ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente a gravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil;  
 ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente;  
 ATENDENDO a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo;  
 Sem o apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que

<sup>122</sup>BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 340.

<sup>123</sup>CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, 2001.

ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas;  
Resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País<sup>124</sup>.

Parece difícil acreditar que o país, de fato, corresse o risco de que comunistas tomassem o poder. Ao que tudo indica, em verdade, a ruptura, que impactou no funcionamento do sistema de governo presidencialista no Brasil, foi utilizada por Getúlio Vargas para se manter no governo<sup>125</sup>.

Apona nesse sentido, por exemplo, o teor do artigo 175, das disposições transitórias e finais da Constituição, o qual previa que o mandato do Presidente da República se prolongaria até a realização do plebiscito nacional de aprovação da Carta. O plebiscito jamais ocorreu<sup>126</sup>.

O Poder Legislativo da União, dos Estados e dos Municípios foi dissolvido e, enquanto não fosse eleito novo parlamento, o Presidente da República detinha o poder de expedir decretos-leis sobre toda as matérias da competência legislativa da União<sup>127</sup>.

Além disso, a Carta previa, em seu artigo 176, que o mandato dos Governadores dos Estados deveria ser confirmado pelo Presidente, que, caso não o confirmasse, nomearia interventores. Enquanto não se reunissem novas Assembleias Legislativas, cabia ao Executivo exercer todas as suas funções<sup>128</sup>.

O penúltimo artigo daquela Constituição decretava, ainda, estado de emergência em todo o país, o que resultou na suspensão de diversas garantias constitucionais<sup>129</sup>.

O Presidente era a “autoridade suprema do Estado”, a quem cabia a coordenação da atividade dos órgãos representativos de grau superior, a direção da política interna e externa, a promoção ou orientação da política legislativa de interesse nacional e a superintendência da administração do país<sup>130</sup>. Competia exclusivamente

---

<sup>124</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1937*. Preâmbulo.

<sup>125</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 340.

<sup>126</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 340.

<sup>127</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1937*. Artigos 178 e 180.

<sup>128</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1937*. Artigo 176.

<sup>129</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1937*. Artigos 186.

<sup>130</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1937*. Artigo 73.

a ele, entre outras, as atribuições de expedir decretos-leis, de dissolver a Câmara dos Deputados, de declarar estado de guerra ou de emergência, de intervir nos Estados e neles executar a intervenção, e de adiar, prorrogar e convocar o parlamento<sup>131</sup>.

As eleições presidenciais, indiretas, eram realizadas por um colégio eleitoral composto de eleitores designados pelas Câmaras Municipais, elegendo cada Estado um número de eleitores proporcional à sua população, até o máximo de vinte e cinco por Estado; cinquenta eleitores designados pelo Conselho de Economia Nacional; vinte e cinco eleitores designados pela Câmara dos Deputados e vinte e cinco pelo Conselho Federal<sup>132</sup>. O parágrafo único, do artigo 84, previa, contudo, que, se o Presidente indicasse um candidato, haveria eleição direta entre os dois concorrentes.

A evidenciar o grau de censura praticado pelo governo, à época, o Decreto-Lei n. 37, de 2 de novembro de 1937, dissolveu todos os partidos políticos e proibiu o funcionamento de associações civis que promovessem propaganda política<sup>133</sup>.

O Poder Legislativo, que havia sido dissolvido, hipoteticamente deveria ser exercido pelo Parlamento Nacional – composto pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal – com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República<sup>134</sup>.

Cada legislatura dos Deputados da Câmara, eleitos por sufrágio indireto, era de quatro anos e o número de Deputados por Estado deveria ser proporcional à população, não podendo ser superior a dez, nem inferior a três<sup>135</sup>.

O Conselho Federal, por sua vez, era composto por representantes dos Estados e por dez membros nomeados pelo Presidente da República para mandatos de seis anos. Assim, cada Estado, por meio de sua Assembleia Legislativa, deveria eleger um representante, ressalvado o direito do Governador do Estado de vetar o nome escolhido pela Assembleia<sup>136</sup>. O Conselho Federal seria presidido por um Ministro de Estado, designado pelo Presidente da República<sup>137</sup>.

Por fim, o Conselho da Economia Nacional era composto de representantes dos vários ramos da produção nacional designados, dentre pessoas qualificadas pela

---

<sup>131</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1937*. Artigo 74.

<sup>132</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1937*. Artigo 82.

<sup>133</sup> BRASIL. *Decreto-Lei n. 37, de 2 de novembro de 1937*. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-37-2-dezembro-1937-354175-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 de setembro de 2022.

<sup>134</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1937*. Artigo 38.

<sup>135</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1937*. Artigo 48.

<sup>136</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1937*. Artigo 50, caput e parágrafo único.

<sup>137</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1937*. Artigo 56.

sua competência especial, pelas associações profissionais ou sindicatos reconhecidos em lei<sup>138</sup>.

Em relação ao Poder Judiciário, houve supressão de diversos órgãos. A Carta de 1937 não fez referência à Justiça Eleitoral e extinguiu a Justiça Federal de primeiro e segundo graus<sup>139</sup>. Fora preservado o controle difuso de constitucionalidade, entretanto, se fosse declarada a inconstitucionalidade de uma lei, que, a juízo do Presidente da República, fosse necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, ele poderia submetê-la ao exame do parlamento, que, por voto de dois terços de seus membros, em cada uma das Câmaras, poderia tornar sem efeito a decisão do Tribunal<sup>140</sup>.

Haja vista que o Legislativo esteve dissolvido durante todo o Estado Novo, o Presidente cassava de forma arbitrária as decisões do Supremo Tribunal Federal, como o fez, por exemplo, quando, apoiado no artigo 180, da Constituição, editou o Decreto-Lei 1.564/1939, que cassava decisão do STF que declarara a inconstitucionalidade de norma anterior<sup>141</sup>.

A toda evidência, aparentemente, a separação de poderes restou prejudicada durante aquele período, porquanto “a competência dos três Poderes ficou limitada ao centralismo do executivo e condicionada aos interesses do chefe supremo da administração – o Presidente da República<sup>142</sup>”.

Ainda nas palavras de Paulo Bonavides e Paes de Andrade:

A Constituição de 37, enfim, está na base do surgimento de uma burocracia estatal com pretensões legislativas, de um Poder Executivo centralizado e extremamente forte, de um Legislativo pulverizado e convertido em Conselho Administrativo. Ela é o reflexo de uma corrente autoritária de pensamento que subjugou nossas melhores esperanças democráticas.

A Constituição de 37 não respeitou nem mesmo seu próprio texto, concentrando direitos numa única pessoa (o Presidente). Ela foi o biombo de uma ditadura que sequer tinha preocupações com o disfarce<sup>143</sup>.

Contraditoriamente, nesse mesmo período autocrático que vivia, o Brasil, junto aos países aliados, combateu os regimes totalitários europeus na Segunda Guerra

---

<sup>138</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1937*. Artigo 57.

<sup>139</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1937*. Artigo 185.

<sup>140</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1937*. Artigo 96, parágrafo único.

<sup>141</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Brazil under Vargas*. New York: The Macmillan Company, 1942, p. 155-120.

<sup>142</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 345.

<sup>143</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 333.

Mundial. Essa atuação foi fundamental para a ascensão de movimentos políticos em favor da transição para um regime democrático.<sup>144</sup>

Nesse quadro, Getúlio Vargas, sob pressão, editou a Lei Constitucional n. 9, de 28 de fevereiro de 1945, “introduzindo modificações na Carta de 1937 e preparando o terreno para a abertura liberal do sistema autocrático vigente no país<sup>145</sup>”. A norma alterou, então, a Constituição, que passou a prever eleições diretas para o Legislativo e o Executivo, em âmbito federal e estadual, bem como a edição de lei, no prazo de cento e oitenta dias, para que fossem estabelecidas as datas dos pleitos eleitorais para Presidente, Governador dos Estados e Assembleias Legislativas. Além disso, foi concedida anistia aos presos políticos e permitida a formação de partidos políticos<sup>146</sup>.

Todavia, em 29 de outubro de 1945, em razão das incertezas em relação ao apoio do governo à redemocratização, os militares, sob a liderança do General Góes de Monteiro, deram um golpe de estado e derrubaram o então Presidente Getúlio Vargas. Em sua substituição, assume a Presidência o Ministro José Linhares, Presidente do Supremo Tribunal Federal à época, a quem coube remover o entulho autoritário da Constituição<sup>147</sup>.

Realizadas as eleições parlamentares e presidenciais em 2 de dezembro de 1945, José Linhares transmitiu o poder ao novo Presidente eleito – inclusive, com o apoio de Getúlio Vargas –, o General Eurico Gaspar Dutra, que assumiu a Presidência da República em janeiro de 1946<sup>148</sup>.

Naquele mesmo ano, no mês de fevereiro, foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte, que funcionaria de forma exclusiva com o objetivo de superar o regime autocrático implementado pelo Estado Novo e elaborar uma nova constituição para o país<sup>149</sup>.

---

<sup>144</sup> SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 10 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 72-73.

<sup>145</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 349.

<sup>146</sup> BRASIL. *Lei Constitucional n. 9, de 28 de fevereiro de 1945*. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicon/1940-1949/leiconstitucional-9-28-fevereiro-1945-365005-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 de setembro de 2022.

<sup>147</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 375-376.

<sup>148</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Mello. *Curso de Direito Constitucional brasileiro*. 2º v., Rio de Janeiro: Forense, 1960, p. 223-224.

<sup>149</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Mello. *Curso de Direito Constitucional brasileiro*. 2º v., Rio de Janeiro: Forense, 1960, p. 234-235.

#### 2.2.4 A Constituição de 1946

A Constituição de 1946 foi aprovada e promulgada em 18 de setembro daquele ano. Até essa data, o Presidente da República, Eurico Gaspar Dutra, acumulou os poderes do Executivo com as funções legislativas<sup>150</sup>.

A Carta se propôs a afastar o autoritarismo da anterior, de 1937, prestigiando o liberalismo democrático. O federalismo bidimensional foi restaurado e um sistema rigoroso de separação de poderes foi adotado, com vedação ao acúmulo de funções, bem como as suas delegações<sup>151</sup>.

O Poder Legislativo era composto por Câmara dos Deputados e Senado e o Poder Executivo era chefiado pelo Presidente e pelo Vice-Presidente, mantendo-se, assim, o Presidencialismo como sistema de governo<sup>152</sup>. O artigo 82, da Constituição, previa que o Presidente e o Vice – que podiam ter se candidato na mesma chapa ou em chapas diferentes – seriam eleitos diretamente para mandatos de cinco anos, sendo vedada a reeleição presidencial para o período imediatamente subsequente<sup>153</sup>.

Nos termos do artigo 94, o Poder Judiciário seria exercido pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Tribunal Federal de Recursos e Juizes Federais, pelos Tribunais e Juizes Militares, pelos Tribunais e Juizes Eleitorais e pelos Tribunais e Juizes do Trabalho. Além disso, não havia mais previsão no sentido de que as decisões judiciais poderiam ser revistas por órgãos políticos, como na Carta de 37.

Quanto aos direitos políticos, fora assegurado o sufrágio universal, direto e secreto. Todavia, apenas homens e mulheres alfabetizados tinham o direito e a obrigação de votar. Não podiam “alistar-se eleitores os analfabetos<sup>154</sup>”.

O artigo 217 versava sobre a possibilidade de emenda à Constituição. Entretanto, conforme o parágrafo quinto do dispositivo, ela não poderia ser reformada na vigência do estado de sítio.

Essas foram algumas das principais características da Constituição de 1946, que, durante o período chefiado pelo Presidente Dutra, não teve sua soberania

---

<sup>150</sup> SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 10 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 75.

<sup>151</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1946*. Artigo 36, caput, §1º e §2º.

<sup>152</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1946*. Artigos 37, 78 e 79.

<sup>153</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1946*. Artigo 139, I, a.

<sup>154</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1946*. Artigo 132, I.

ameaçada. Encerrado aquele mandato, em 1950, Getúlio Vargas derrotou o Brigadeiro Eduardo Gomes e se tornou, mais uma vez, Presidente do Brasil<sup>155</sup>.

A grave crise política que se intensificou a partir de então, marcada pela pressão da opinião pública, que clamava pela renúncia do Presidente, e pela iminência de um golpe militar, levou Getúlio Vargas a cometer suicídio em 24 de agosto de 1954. Café Filho, o Vice-Presidente, assumiu o poder até que fossem realizadas novas eleições. Ocorrido o pleito em 1955, sagrou-se vitoriosa a chapa formada por Juscelino Kubitschek e João Goulart<sup>156</sup>.

Nas eleições seguintes, realizadas em 1960, Jânio Quadros derrotou o Marechal Lott e foi eleito o novo Presidente do Brasil. A Vice-Presidência, por sua vez, foi assumida por João Goulart, que derrotou Milton Campos, candidato da chapa de Jânio<sup>157</sup>.

Em agosto de 1961, sem expor suas razões, Jânio Quadros renunciou ao mandato, que passaria a ser exercido, então, pelo seu Vice, João Goulart. Ocorre que esse último havia sido Ministro do Trabalho de Getúlio Vargas e, conseqüentemente, era associado ao populismo e sindicalismo, repudiados por setores das Forças Armadas. Iniciou-se, então, um movimento de “veto militar” à sua posse<sup>158</sup>.

Em oposição, Leonel Brizola, Governador do Rio Grande do Sul à época, liderou a “Campanha da Legalidade”, que contava com o apoio do Terceiro Exército e que contribuiu para a aprovação da Emenda Constitucional n. 4, promulgada em 2 de setembro de 1961<sup>159</sup>.

Como forma de superar o “veto militar”, essa Emenda, denominada de “Ato Adicional”, instituiu o sistema de governo parlamentarista no Brasil. A partir de então, o Executivo seria exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros, a quem cabia a direção da política do governo e da administração federal<sup>160</sup>.

O Presidente da República deveria ser eleito – para mandatos de cinco anos – pelo Congresso Nacional por maioria absoluta de votos. Caberiam a ele as funções

---

<sup>155</sup> SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 10 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 188.

<sup>156</sup> FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 10 ed. São Paulo: EDUSP, 2002, p. 399.

<sup>157</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 51.

<sup>158</sup> PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil: da Colônia à 6ª República*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002, p. 308.

<sup>159</sup> PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil: da Colônia à 6ª República*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002, p. 308.

<sup>160</sup> BRASIL. *Emenda Constituição n. 4, de 1961*. Artigo 1º.

de chefe de Estado, como nomear o Presidente do Conselho de Ministros e, por indicação deste, os demais Ministros de Estado<sup>161</sup>.

O nome do Presidente do Conselho de Ministros deveria ser submetido à aprovação da Câmara dos Deputados, que se daria por voto da maioria absoluta dos seus membros. Em caso de recusa, o Presidente da República poderia indicar, sucessivamente, mais dois nomes. Recusados esses nomes, caberia ao Senado Federal, por maioria absoluta de seus membros, indicar o Presidente do Conselho, que não poderia ser qualquer dos recusados anteriormente<sup>162</sup>.

O artigo 11, da Emenda, previa que os Ministros dependiam da confiança da Câmara do Deputados, que poderia, por maioria absoluta de seus membros, aprovar a moção de desconfiança contra o Conselho de Ministro, ou de censura a qualquer de seus membros, o que resultaria na exoneração coletiva ou individual<sup>163</sup>.

Se, por falta de apoio parlamentar, fosse verificada a impossibilidade – comprovada em moções de desconfiança e opostas consecutivamente a três Conselhos – de ser mantido o Conselho de Ministro, o Presidente da República poderia dissolver a Câmara dos Deputados, convocando novas eleições, que deveriam realizar-se no prazo máximo de noventa dias. Nesse ínterim, o Presidente deveria nomear um Conselho de Ministros provisório<sup>164</sup>.

As competências do Presidente do Conselho de Ministros, inerentes à chefia de governo, estavam descritas no artigo 18 daquela Emenda:

Art. 18. Ao Presidente do Conselho de Ministros compete ainda:  
I - ter iniciativa dos projetos de lei do governo;  
II - manter relações com Estados estrangeiros e orientar a política externa;  
III - exercer o poder regulamentar;  
IV - decretar o estado de sítio nos termos da Constituição;  
V - decretar e executar a intervenção federal, na forma da Constituição;  
VI - enviar à Câmara dos Deputados a proposta de orçamento;  
VII - prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior.

Ademais, nos termos do artigo 22, a organização do sistema parlamentar de governo poderia ser complementada por leis aprovadas pela maioria absoluta das duas casas do Congresso Nacional. Essas leis poderiam dispor sobre a realização de

<sup>161</sup> BRASIL. *Emenda Constituição n. 4, de 1961*. Artigos 2º e 3º, I.

<sup>162</sup> BRASIL. *Emenda Constituição n. 4, de 1961*. Artigo 8, caput e parágrafo único.

<sup>163</sup> BRASIL. *Emenda Constituição n. 4, de 1961*. Artigo 12.

<sup>164</sup> BRASIL. *Emenda Constituição n. 4, de 1961*. Artigo 14, caput e §1º.

plebiscito que decidisse sobre a manutenção do sistema parlamentar ou volta do sistema presidencial. A consulta popular deveria ser feita nos nove meses anteriores ao termo do período presencial<sup>165</sup>.

Para Sérgio Abranches, no entanto, o que se desenhou, na verdade, foi um Semipresidencialismo:

Uma espécie de presidencialismo de gabinete que, por suas ambiguidades estruturais, tendia à instabilidade e ao conflito. João Goulart envolvia-se nos assuntos do governo ultrapassando as atribuições que lhe haviam sido conferidas pela emenda parlamentarista. No gabinete de Tancredo Neves, o partido confiava no primeiro-ministro, que era um dos seus. Os pessedistas jamais confiaram em Jango e essa desconfiança só aumentou, ao longo do período. O Conselho de Ministros era objeto de intensa pressão por parte Goulart, que participava recorrentemente de suas reuniões, sempre alegando estar no uso de suas atribuições constitucionais. A maioria das propostas que levou ao gabinete eram oriundas de reivindicações de movimentos sindicais. Jango tornou-se o interlocutor do sindicalismo e canal de transmissão de pressões populares para o gabinete, bem mais conservador do que ele. Houve vários episódios polêmicos, que geraram atritos entre o presidente e o Conselho de Ministros. (...)

A narrativa da experiência parlamentarista revela pontos sobre os quais se deve refletir no debate contemporâneo acerca de reformas político-institucionais. O que se experimentou no Brasil foi um regime semipresidencialista, e não o governo de gabinete puro. Ele tinha um marco institucional ambíguo em relação aos limites do poder do chefe de Estado, o presidente da República, e à separação de papéis e poderes entre ele e o chefe de governo. Na dinâmica das crises, o partido-pivô da coalizão tem papel desestabilizador quando o chefe do governo não pertence a seus quadros e o partido não tem compromisso com o governo, seja ele presidencialista, semipresidencialista ou parlamentarista. Não importa o regime, a governabilidade depende da coalizão e esta do partido na posição de pivô central. A experiência de 1962-63 não pode ser tomada como um teste definitivo de funcionamento do regime semipresidencialista, porque nem Jango, nem o Congresso o praticaram com convicção. Mas a experiência de Tancredo Neves como primeiro-ministro deu uma primeira ideia sobre os requisitos de sua viabilidade<sup>166</sup>.

Tancredo Neves foi um dos Presidentes do Conselho de Ministros daquele período. Em dezembro de 1961, seu governo aprovou a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e, em junho de 1962, a lei que tornou o Acre um Estado<sup>167</sup>. Ainda nas palavras de Sérgio Abranches, “o gabinete de Tancredo Neves foi o mais resiliente da experiência semipresidencialista<sup>168</sup>”:

<sup>165</sup> BRASIL. *Emenda Constituição n. 4, de 1961*. Artigo 25.

<sup>166</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 58-63.

<sup>167</sup> ALMEIDA, Alberto Carlos. *O período parlamentarista republicano: Instituições híbridas e oposição ao sistema de governo*. Revista de Sociologia e Política, n. 4/5, 1995, p. 131-148.

<sup>168</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 59.

(...) exatamente porque o primeiro-ministro era uma liderança do partido-pivô da coalizão, o PSD, e tinha a confiança do seu parlamentar mediano, ao qual sabia contentar. Foi o único que não assumiu compromisso explícito com a antecipação do plebiscito. Levou a sério o regime parlamentar. Na Segunda República, somente dois líderes foram realmente exímios gestores da coalizão de governo, Juscelino Kubitschek, como presidente da República, e Tancredo Neves, como primeiro-ministro. Não por acaso, ambos do PSD, ambos conhecedores dos humores do parlamentar mediado do partido.

O país enfrentava greves, a inflação estava cada vez mais alta e a polarização política gerava preocupação. Após duzentos e noventa dias de governo, a crise foi agravada com a queda do gabinete de Tancredo Neves<sup>169</sup>. Sucederam-no, como Presidentes do Conselho de Ministros, Auro Moura Andrade, Francisco Brochado Rocha e Hermes Lima.

A Lei Complementar n. 2, no entanto, editada em 16 de setembro de 1962, antecipou a data prevista da Emenda n. 4 e convocou o plebiscito para 6 de janeiro de 1963. Na consulta popular, a maioria do eleitorado votou a favor do retorno do Presidencialismo e a mudança foi formalizada pela Emenda Constitucional n. 6, de 23 de janeiro de 1963<sup>170</sup>.

Em março de 1964, ocorreu o golpe militar. Deposto o Presidente João Goulart em 2 de abril, o golpe foi formalizado uma semana após, no dia 9, por meio do Ato Institucional n. 1 (AI 1), assinado pela Junta Militar. Teve início, assim, a ditadura militar<sup>171</sup>, marcada por torturas e perseguições.

O AI 1 manteve a vigência da Constituição de 1946, mas determinou a convocação de eleições indiretas para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República e previu a possibilidade de suspensão de direitos políticos pelo prazo de dez anos, bem como a cassação de mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, sem possibilidade de apreciação judicial desses atos. Conforme disposto no Ato, em 11 de abril o Congresso Nacional elegeu o General Humberto Castello Branco como Presidente<sup>172</sup>.

Em outubro de 1965, Castello Branco editou o Ato Institucional n. 2 (AI 2), que previu meios para acelerar a tramitação de projetos de interesse do governo; extinguiu

<sup>169</sup> ALMEIDA, Alberto Carlos. *O período parlamentarista republicano: Instituições híbridas e oposição ao sistema de governo*. Revista de Sociologia e Política, n. 4/5, 1995, p. 131-148.

<sup>170</sup> PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil: da Colônia à 6ª República*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002, p. 308.

<sup>171</sup> GASPARI, Elio. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 45-125.

<sup>172</sup> BRASIL. *Ato Institucional n. 1*, de 9 de abril de 1964.

os partidos políticos; tornou permanente a eleição indireta para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República; permitiu ao Presidente “baixar atos complementares do presente, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional” e, ainda, decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores. Dessa forma, durante o recesso, o Executivo estaria autorizado a legislar mediante decretos-leis<sup>173</sup>.

O Ato Institucional n. 3 (AI 3), por sua vez, estendeu as eleições indiretas para os cargos de Governador e Vice-Governador dos Estados, com o nítido objetivo de reduzir o risco de derrotas eleitorais para a oposição<sup>174</sup>.

Esse o cenário, Paulo Bonavides e Paes de Andrade esclarecem que “o período de abril de 64 a dezembro de 66 registra nada menos do que a edição de quatro atos institucionais e quinze emendas constitucionais”<sup>175</sup>. Destaca-se a emenda n. 9, de 1964, que reduziu para quatro anos o mandato do Presidente e do Vice-Presidente e estendeu o mandato do então Presidente, Castello Branco, até 15 de março de 1967<sup>176</sup>.

Sobreveio, então, o Ato Institucional n. 4 (AI 4), editado em fevereiro de 1966, que convocou extraordinariamente o Congresso Nacional para que fosse discutido e votado – em um prazo de 40 (quarenta) dias, compreendido entre 12 de dezembro de 1966 e 24 de janeiro de 1967 – um projeto de nova Constituição, apresentado pelo Presidente da República<sup>177</sup>.

O prazo, evidentemente insuficiente para a deliberação de uma nova Carta, foi rigorosamente cumprido. Em 24 de janeiro, foi promulgada a Constituição de 1967<sup>178</sup>.

### 2.2.5 A Constituição de 1967/69

Em 15 de março, dia em que foi empossado o Presidente Costa e Silva, entrou em vigor a Constituição de 1967.

<sup>173</sup> BRASIL. *Ato Institucional n. 2*, de 27 de outubro de 1955.

<sup>174</sup> BRASIL. *Ato Institucional n. 3*, de 5 de fevereiro de 1966.

<sup>175</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 432.

<sup>176</sup> BRASIL. *Emenda Constitucional n. 9*, de 1964. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-9-22-julho-1964-363037-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 28 de setembro de 2022.

<sup>177</sup> BRASIL. *Ato Institucional n. 4*, de 7 de dezembro de 1966.

<sup>178</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 431.

Ela manteve o federalismo bidimensional e ampliou as competências do Poder Executivo. O Presidente da República podia – em casos de urgência ou de interesse público relevante e desde que não resultasse aumento de despesa – expedir decretos com força de lei sobre segurança nacional e finanças públicas<sup>179</sup>. O decreto tinha vigência imediata, no entanto, o Congresso Nacional deveria aprová-lo ou rejeitá-lo no prazo de sessenta dias, sem possibilidade de emendá-lo. Se não o fizesse, o texto era tido como aprovado<sup>180</sup>.

O artigo 54, da Carta, previa ainda que o Presidente da República poderia enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais deveriam ser apreciados dentro de quarenta e cinco dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados. O prazo era o mesmo para o Senado Federal<sup>181</sup>. Esgotados esses prazos sem deliberação, os projetos seriam considerados aprovados<sup>182</sup>.

O mandato do Presidente – eleito por maioria absoluta em eleições realizadas por colégio eleitoral composto por membros do Congresso Nacional e Delegados indicados pelas Assembleias Legislativas dos Estados<sup>183</sup> – era de quatro anos<sup>184</sup>. O Vice-Presidente deveria exercer, também, a função de Presidente do Congresso Nacional e deveria ser eleito pela mesma chapa do Presidente da República.

Foi mantida a composição do Poder Legislativo, que era exercido pelos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal<sup>185</sup>.

A Constituição poderia ser emendada por proposta da quarta parte dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, do Presidente da República e de mais da metade das Assembleias Legislativas dos Estados<sup>186</sup>. As emendas seriam aprovadas quando obtivessem, em duas votações sucessivas, a maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas do Congresso<sup>187</sup>. Não seria objeto de deliberação proposta de emenda que tendesse a abolir a Federação ou a República e a Constituição não poderia ser emendada durante o estado de sítio<sup>188</sup>.

---

<sup>179</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1967*. Artigo 58, caput, I e II.

<sup>180</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1967*. Artigo 58, parágrafo único.

<sup>181</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1967*. Artigo 54.

<sup>182</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1967*. Artigo 54, caput e §1º.

<sup>183</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1967*. Artigo 76, caput e §1º.

<sup>184</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1967*. Artigo 77, §3º.

<sup>185</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1967*. Artigo 29.

<sup>186</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1967*. Artigo 50, I a III, §3º e §4º.

<sup>187</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1967*. Artigo 51.

<sup>188</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1967*. Artigo 50, §1º e §2º.

Entretanto, os dispositivos dessa Constituição não tiveram, na prática, eficácia. O Presidente Costa e Silva era a favor da radicalização do regime ditatorial. Na mesma época, surgiu a resistência armada ao governo militar<sup>189</sup>.

Nesse contexto, em 13 de dezembro de 1968, foram editados o Ato Institucional n. 5 (AI-5) e o Ato Complementar n. 38, que decretou o recesso do Congresso Nacional por tempo indeterminado<sup>190</sup>.

O AI-5 intensificou a ditadura. A partir dali o Presidente poderia decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, que só voltariam a funcionar quando convocados por ele próprio. Durante o recesso, o Poder Executivo estava autorizado a legislar em todas as matérias<sup>191</sup>.

Ademais, o Presidente podia (i) decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição; (ii) suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de dez anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais; (iii) decretar estado de sítio e prorrogá-lo, fixando o respectivo prazo; e (iv) suspender as liberdades de reunião e de associação e adotasse a censura como medida coercitiva<sup>192</sup>.

A garantia de habeas corpus foi, ainda, suspendida, nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular. Por fim, o Ato previa que estava excluída de qualquer apreciação judicial os atos praticados em conformidade com seu texto<sup>193</sup>.

“Escancarada, a ditadura firmou-se. A tortura foi seu instrumento extremo de coerção e o extermínio, o último recurso da repressão política que o Ato Institucional n. 5 libertou das amarras da legalidade. A ditadura envergonhada foi substituída por um regime a um só tempo anárquico nos quartéis e violento nas prisões. Foram os Anos de Chumbo”, explica Elio Gaspari sobre o período<sup>194</sup>.

Em decorrência do acidente vascular cerebral sofrido pelo então Presidente Costa e Silva, em agosto de 1969, deveria assumir o poder o seu Vice, Pedro Aleixo, que era civil e havia votado contra o AI-5. Os militares, no entanto, não permitiram que

---

<sup>189</sup> CERQUEIRA, Marcelo. *A Constituição na história: origem e reforma*. Rio de Janeiro: Revan, 1993, p. 359.

<sup>190</sup> SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 10 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 155-167.

<sup>191</sup> BRASIL. *Ato Institucional n. 5*, de 13 de dezembro de 1968. Artigo 2º, caput e §1º.

<sup>192</sup> BRASIL. *Ato Institucional n. 5*, de 13 de dezembro de 1968. Artigos 3º, 4º, 7º e 9º.

<sup>193</sup> BRASIL. *Ato Institucional n. 5*, de 13 de dezembro de 1968. Artigos 10 e 11.

<sup>194</sup> GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 13.

isso acontecesse<sup>195</sup>. Decretou-se, então, o Ato Institucional n. 12, cujo artigo 1º previu que enquanto durasse o impedimento temporário do Presidente, as funções seriam exercidas “pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar”<sup>196</sup>.

Pouco tempo depois, foram editados o Ato Institucional n. 13, que autorizou o banimento do território nacional do “brasileiro que, comprovadamente, se tornar inconveniente, nocivo ou perigoso à segurança nacional”<sup>197</sup>, e o Ato Institucional n. 14, que estendeu a possibilidade de pena de morte, prisão perpétua, banimento ou confisco aos casos de “guerra externa psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva”<sup>198</sup>.

O Ato Institucional n. 16, de outubro de 1969, declarou a vacância do cargo de Presidente da República, uma vez que Costa e Silva estava “inabilitado para exercê-lo, em razão da enfermidade” e previu novas eleições indiretas, que ocorreram no dia 25 daquele mês e elegeram o General Emílio Médici como Presidente do país<sup>199</sup>.

Dias antes, em 17 de outubro, a Junta Militar outorgara, sob a forma de emenda constitucional, a Constituição de 1969. A outorga foi justificada no AI-5, que autorizava o Poder Executivo a legislar em todas as matérias durante o recesso do Congresso Nacional, e no AI-16, que dispunha que, enquanto não fosse realizada a eleição e a posse do novo Presidente da República, a chefia do Executivo seria exercida pelos Ministros Militares<sup>200</sup>.

Essa emenda previu que o mandato presidencial seria de cinco anos e que competia privativamente ao Presidente da República<sup>201</sup>:

- I - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;
- II - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
- III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução;
- IV - vetar projetos de lei;
- V - dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal;

<sup>195</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (org.). *Vinte anos da Constituição de 1988*. 1ª edição, Lumen Juris, 2009, p. 33.

<sup>196</sup> BRASIL. *Ato Institucional n. 12*, de 1º de setembro de 1969.

<sup>197</sup> BRASIL. *Ato Institucional n. 13*, de 5 de setembro de 1969.

<sup>198</sup> BRASIL. *Ato Institucional n. 14*, de 5 de setembro de 1969.

<sup>199</sup> BRASIL. *Ato Institucional n. 16*, de 14 de outubro de 1969.

<sup>200</sup> SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 10 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 190 – 205.

<sup>201</sup> BRASIL. *Emenda Constitucional n. 1*, de 17 de outubro de 1969. Artigos 75, §3º e 81, I a XXII.

- VI - nomear e exonerar os Ministros de Estado, o Governador do Distrito Federal e os dos Territórios;
- VII - aprovar a nomeação dos prefeitos dos municípios declarados de interesse da segurança nacional;
- VIII - prover e extinguir os cargos públicos federais;
- IX - manter relações com os Estados estrangeiros;
- X - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, *ad referendum* do Congresso Nacional;
- XI - declarar guerra, depois de autorizado pelo Congresso Nacional, ou, sem prévia autorização, no caso de agressão estrangeira ocorrida no intervalo das sessões legislativas;
- XII - fazer a paz, com autorização ou *ad referendum* do Congresso Nacional;
- XIII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;
- XIV - exercer o comando supremo das forças armadas;
- XV - decretar a mobilização nacional, total ou parcialmente;
- XVI - decretar o estado de sítio;
- XVII - decretar e executar a intervenção federal;
- XVIII - autorizar brasileiros a aceitar pensão, emprego ou comissão de governo estrangeiro;
- XIX - enviar proposta de orçamento ao Congresso Nacional;
- XX - prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao ano anterior;
- XXI - remeter mensagem ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias; e
- XXII - conceder indulto e comutar penas com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei.

Ademais, além de manter a previsão da possibilidade de expedir decretos-leis sobre segurança nacional e finanças públicas, o Presidente poderia, também, fazê-lo para tratar da criação de cargos públicos e fixação de vencimentos. Nos termos do parágrafo segundo desse dispositivo, a rejeição do texto pelo Congresso não implicaria na nulidade dos atos praticados durante a sua vigência<sup>202</sup>.

Embora o caput do artigo 182, da Emenda, tenha previsto que continuavam “em vigor o Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968, e os demais Atos posteriormente editados”, o seu parágrafo único dispunha que o Presidente da República poderia “decretar a cessação da vigência de qualquer desses atos ou dos seus dispositivos que forem considerados desnecessários”.

Durante o Governo Médici, essa “Constituição de 1969” passou por duas emendas. A primeira, de 2 de maio de 1972, tratava da eleição dos Governadores e Vice-Governadores, que deveria ser indireta a partir de então<sup>203</sup>. A segunda, de 15 de junho de 1972, permitiu que Deputados ou Senadores fossem investidos nos cargos

<sup>202</sup> BRASIL. *Emenda Constitucional n. 1*, de 17 de outubro de 1969.

<sup>203</sup> BRASIL. *Emenda Constitucional n. 2*, de 9 de maio de 1972.

de Ministro de Estado, Secretário de Estado ou Prefeito de Capital sem perderem os seus mandatos<sup>204</sup>.

Em janeiro de 1974, o General Ernesto Geisel foi escolhido pelo Colégio Eleitoral para suceder o até então Presidente Médici. Em 1978, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional n. 11, proposta por Geisel, que revogou “os Atos institucionais e complementares, no que [contrariassem] a Constituição Federal<sup>205</sup>”.

Em março de 1979, tomou posse o General João Batista de Figueiredo, escolhido pelos militares para substituir Geisel. Figueiredo aprovou a Lei de Anistia, “que permitiu a volta ao país de centenas de pessoas que haviam se exilado ou fugido para o exterior, dentre as quais os mais importantes líderes da esquerda, bem como a libertação de inúmeros presos políticos<sup>206</sup>”, e a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que encerrou o bipartidarismo brasileiro<sup>207</sup>.

Em 19 de novembro de 1980, foi editada a Emenda Constitucional n. 15, que previu a eleição do Governador e do Vice-Governador, para mandato de quatro anos, “por sufrágio universal e voto direto e secreto”<sup>208</sup>.

Ato contínuo, em 1981, surgiu o *Diretas Já*, um dos maiores movimentos populares da história que, em defesa da Proposta de Emenda à Constituição que ficou conhecida como Emenda Dante de Oliveira (PEC n. 5/1983) – proposta pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – pleiteava a realização de eleições diretas também para a Presidência da República.

Era o início do fim da ditadura militar.

---

<sup>204</sup> BRASIL. *Emenda Constitucional n. 3*, de 15 de junho de 1972.

<sup>205</sup> BRASIL. *Emenda Constitucional n. 11*, de 13 de outubro de 1978.

<sup>206</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2 ed., 3 reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017., p. 152.

<sup>207</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2 ed., 3 reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 153.

<sup>208</sup> BRASIL. *Emenda Constitucional n. 15*, de 19 de novembro de 1980.

### 3. TUTELA MILITAR E CLIENTELISMO: A viciada escolha do Presidencialismo na transição democrática

#### 3.1 Início da transição democrática: os atos preliminares à Constituinte de 1987/1988 e o desenho de um sistema de governo semipresidencialista pela Comissão Afonso Arinos

Após as *Diretas Já*, erigiu-se significativa dissidência na base governista. Embora não tenha sido suficiente para a aprovação da Emenda Dante de Oliveira, o movimento culminou no surgimento da Frente Liberal. Liderada por Antônio Carlos Magalhães, Aureliano Chaves, José Sarney e Marco Maciel e impactada com o volume e a repercussão dos movimentos populares, a Frente passou a apoiar a candidatura da chapa civil, formada por Tancredo Neves e José Sarney, para as eleições indiretas que ocorreriam em 15 de janeiro de 1985.<sup>209</sup>

O apoio da Frente Liberal conseguiu congregiar diversos partidos de oposição e levou à eleição de Tancredo Neves e José Sarney aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, por expressiva maioria. Findavam, assim, os 21 (vinte e um) anos de ditadura militar no Brasil.<sup>210</sup>

A saída dos militares do poder, no entanto, não significava plena segurança de que eles não retornariam.

Antes mesmo de conseguir ser empossado no cargo de Presidente da República, Tancredo Neves, cuja eleição era vista como o símbolo da derrota do regime militar, faleceu, em 21 de abril de 1985. Assumiu a chefia do governo, então, o Vice-Presidente José Sarney, que, por sua vez, possuía vínculos com a ARENA-PDS – partido político base da ditadura – e com os militares. A esse respeito, Sérgio Abranches<sup>211</sup> assim ensina:

O presidente dessa república de transição, a qual se convencionou chamar de Nova República, era José Sarney, oriundo da UDN, com serviços prestados à ditadura, que o aboletou no governo do estado do Maranhão. Pulara do barco à deriva da Arena-PDS para o PMDB, na undécima hora, para ser o vice na chapa indireta da oposição. O presidente, Tancredo Neves,

<sup>209</sup> MARTÍNEZ-LARA, Javier. *Building Democracy in Brazil: the politics of constitutional change, 1985-95*. Londres: Macmillian Press Ltd; Nova Iorque: St.Martin's Press Inc, 1996, pp. 33-34.

<sup>210</sup> MUDROVITSCH, Rodrigo. *Democracia e governo representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 235.

<sup>211</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 81.

o hábil ex-primeiro-ministro, morreu antes de tomar posse. Sarney sofreu oposição das forças nascidas da resistência aos militares, desde que foi indicado para compor a chapa.

Foi nesse ambiente, em alta tensão democrática, que o Presidente José Sarney, em 28 de junho de 1985, encaminhou ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem n. 330, proposta de convocação da Assembleia Nacional Constituinte. A proposta foi mais tarde ratificada por meio da Emenda Constitucional n. 26, de 27 de novembro de 1985, que estabeleceu que “Os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal [reunir-se-iam], unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional”.

Em 18 de julho daquele mesmo ano, criou-se a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, que possuía por objetivo a elaboração de um primeiro anteprojeto de Constituição, para subsidiar os trabalhos da futura Assembleia Constituinte. Presidida por Afonso Arinos e formada majoritariamente por juristas, a Comissão recebeu as alcunhas de Comissão Afonso Arinos e de Comissão dos Notáveis.

No ano seguinte, os trabalhos da Comissão Afonso Arinos – integrada por nomes como José Afonso da Silva, José Paulo Sepúlveda Pertence, Miguel Reale, e Paulo Brossard – resultaram em um Anteprojeto Constitucional.

Um dos pontos marcantes do Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais diz respeito à opção por um sistema de governo de caráter semipresidencialista. O modelo atribuía as funções de chefia do Poder Executivo a duas autoridades distintas, quais sejam, o Presidente da República e o Presidente do Conselho de Ministros – figura, essa última, assemelhada à de um Primeiro-Ministro. No tocante ao assunto, em dissertação formulada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (UnB) sobre os trabalhos da Comissão Arinos, Marcus Vinícius Fernandes Bastos<sup>212</sup> assim pontua:

Em termos de opções políticas acerca do texto do anteprojeto constitucional, a primeira grande decisão da Comissão Afonso Arinos acabou sendo a definição acerca do sistema de governo a ser proposto. A discussão remontava a uma velha polêmica à qual o próprio presidente da comissão não estava de forma alguma alheio. Dividida a comissão entre

---

<sup>212</sup> BASTOS, Marcus Vinícius Fernandes. *Comissão Afonso Arinos, Assembleia Nacional Constituinte e a elaboração do texto da Constituição de 1988: construção, procedimento e legitimidade*. Brasília: Repositório UnB, 2018, p. 48.

parlamentaristas e presidencialistas, acabou prevalecendo um sistema misto – inspirado em modelos europeus como o francês, mas adaptado – que previa a coexistência de um Presidente da República (Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucional – ACPEC –, artigos 218 e seguintes) com um Presidente do Conselho dos Ministros de Estado (uma espécie de Primeiro-ministro – ACPEC, artigos 232 e seguintes).

A figura do Presidente da República continuava relativamente forte, concentrando significativas prerrogativas como a de nomear e exonerar ministros de Estado, indicar ministros de tribunais superiores, indicar o Presidente do Conselho, iniciar o processo legislativo na esfera de suas competências, sancionar ou promulgar leis e vetar projetos de lei e exercer o comando das Forças Armadas – além, é claro, da função de representação diplomática típica de um chefe de Estado (ACPEC, artigo 229, I, IV, IX, X, XI, XIV e XIX). Ao Presidente do Conselho dos ministros de Estado, efetivo chefe de governo, era reservada, sobretudo, a direção superior da administração federal (ACPEC, artigo 239, I).

De fato, ao que parece, a Comissão Afonso Arinos propunha a ruptura da arcaica tradição presidencialista. Ao alvidrar a figura do Presidente do Conselho de Ministros – e a do próprio Conselho por ele presidido –, a Comissão procurava retirar do Presidente da República as atribuições centrais inerentes à chefia de governo – de efetiva direção da administração do país – e realocá-las no novo cargo que era ali proposto. Menciona-se, nesse particular, o teor do art. 238 do Anteprojeto da Comissão<sup>213</sup>, que obrigava o Presidente do Conselho de Ministros a submeter à Câmara dos Deputados o seu programa de governo, como fundamento de sua aprovação:

Art. 238 – A pessoa indicada para exercer o cargo de Presidente do Conselho de Ministros submeterá à Câmara dos Deputados, como fundamento de sua aprovação, seu programa de governo.

O art. 239 do Anteprojeto Constitucional, por sua vez, elencava o rol das competências do Presidente do Conselho de Ministros, *in litteris*:

Art. 239 – Compete ao Presidente do Conselho:  
 I – exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;  
 II – elaborar planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento, para serem submetidos ao Congresso Nacional, pelo Presidente da República;  
 III – submeter à apreciação do Presidente da República, para serem nomeados ou exonerados por decreto, os nomes dos Ministros de Estado, ou solicitar a sua exoneração;  
 IV – nomear e exonerar secretários e subsecretários de Estado;  
 V – expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis;

<sup>213</sup> Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, 1986, Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>> Acesso em 6/11/2022.

- VI – enviar, com aprovação do Presidente da República, proposta do orçamento ao Congresso Nacional;
- VII – prestar anualmente ao Congresso Nacional as contas relativas ao exercício anterior dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;
- VIII – apresentar semestralmente ao Congresso Nacional relatórios sobre a execução dos planos de governo;
- IX – dispor sobre a estrutura e o funcionamento da Administração Federal, na forma da lei;
- X – propor ao Presidente da República os projetos de lei que considerar necessários à boa condução dos serviços públicos;
- XI – manifestar-se sobre os projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, bem como propor veto ou pedido de reconsideração aos que forem aprovados pelo Congresso Nacional;
- XII – acompanhar os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, com a colaboração dos Ministros de Estado, a cujas pastas se relacionar a matéria;
- XIII – convocar e presidir ao Conselho de Ministros;

De fato, a atribuição de competências como as de indicar os Ministros de Estado para compor o Conselho de Ministros – que se reuniriam em uma espécie de gabinete e formariam, assim, o eixo do governo –, de exercer a direção superior da administração federal, de elaborar planos e programas de desenvolvimento, de enviar proposta de orçamento ao Congresso Nacional e de apresentar relatórios semestrais sobre a execução dos planos de governo, por exemplo, parecem indicar que a proposta da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, realmente, era a de deslocar o cerne da chefia de governo do Presidente da República para a figura do Presidente do Conselho de Ministros.

Por outro lado, o Anteprojeto Constitucional elaborado pela Comissão Afonso Arinos sugeria conservar na pessoa do Presidente da República – cuja eleição se daria “por sufrágio universal, direto e secreto”, nos termos do art. 222<sup>214</sup> – relevantes atribuições constitucionais. A previsão de poderes como o de nomear e exonerar o Presidente do Conselho, o de nomear autoridades, o de dissolver a Câmara dos Deputados, bem como as competências legislativas – iniciar o processo legislativo na esfera de sua competência, sancionar e promulgar leis, ou vetar projetos de lei – demonstram que a Comissão não intentava conferir ao Presidente da República posição de representação meramente decorativa. É o que se pode depreender da leitura do art. 229 do Anteprojeto Constitucional, que assim dispunha:

---

<sup>214</sup> “Art. 222 – O Presidente e o Vice-Presidente da República serão e eleitos, em todo o País, por sufrágio universal direto e secreto, noventa dias antes do termo do mandato presidencial, por maioria absoluta de votos, excluídos os em branco e os nulos.” Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, 1986, Disponível em:

<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>. Acesso em 6/11/2022.

Art. 229 – Compete ao Presidente da República, na Forma e nos limites estabelecidos por esta Constituição:

- I – nomear e exonerar o Presidente do Conselho e os Ministros de Estado;
- II – apreciar os planos de governo, elaborados pelo Conselho de Ministros, para serem por ele submetidos ao Congresso Nacional;
- III – aprovar a proposta de orçamento do Presidente do Conselho;
- IV – nomear, após aprovação do Senado Federal, os Ministérios do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Superiores e os do Tribunal Federal de Contas, o Procurador-Geral da República, os chefes de missão diplomática de caráter permanente e os diretores do Banco Central do Brasil;
- V – nomear os juizes dos Tribunais Federais e o Consultor-Geral da Republica;
- VI – organizar o seu Gabinete, nos termos da lei;
- VII – convocar extraordinariamente o Congresso Nacional;
- VIII – dissolver, ouvido o Conselho de Estado, a Câmara dos Deputados e convocar novas eleições;
- IX – iniciar, na esfera de sua competência, o processo legislativo, ouvido o Presidente do Conselho ou por proposta deste;
- X – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis;
- XI – vetar projeto de lei, parcial ou totalmente, ou pedir reconsideração do Congresso Nacional;
- XII – convocar e presidir ao Conselho de Estado e ao Conselho de Defesa Nacional;
- XIII – nomear os Governadores dos Territórios;
- XIV – manter relações com os Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;
- XV – firmar tratados, convenções e atos internacionais, ad referendum do Congresso Nacional;
- XVI – declarar a guerra, depois de autorizado pelo Congresso Nacional, ou, sem prévia autorização, no caso de agressão estrangeira ocorrida no intervalo das sessões legislativas;
- XVII – celebrar a paz, com autorização ou ad referendum do Congresso Nacional;
- XVIII – permitir, ad referendum do Congresso Nacional, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras aliadas transitem pelo território nacional ou nele operem temporariamente, sob o comando de autoridades brasileiras, sendo vedada a concessão de bases;
- XIX – exercer o comando supremo das Forças Armadas, prover os seus postos de oficiais gerais e nomear os seus comandantes;
- XX – decretar a mobilização nacional, total ou parcialmente;
- XXI – decretar a intervenção federal, ouvido o Conselho de Estado, e promover a sua execução;
- XXII – autorizar brasileiros a aceitar pensão, emprego ou comissão de governo estrangeiro;
- XXIII – remeter mensagem ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;
- XXIV – decretar o estado de alarme, ouvidos o Conselho de Ministros e o Conselho de Defesa Nacional, e submeter o ato ao Congresso Nacional;
- XXV – solicitar ao Congresso Nacional, ouvidos o Conselho de Ministros e o Conselho de Defesa Nacional, a decretação do estado de sítio, ou decretá-lo na forma do art. 428;
- XXVI – determinar a realização de referendo sobre propostas de emendas constitucionais e de projetos de lei de iniciativa do Congresso Nacional que visem a alterar a estrutura ou afetem o equilíbrio dos Poderes;
- XXVII – outorgar condecorações e distinções honoríficas;
- XXVIII – exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

Adicionalmente, o Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos previa que o governo seria politicamente responsável perante o parlamento.

Com efeito, em primeiro lugar, cabia à Câmara dos Deputados a aprovação do nome indicado pelo Presidente da República – após consulta às correntes político-partidárias majoritárias no Congresso Nacional – para o exercício do cargo de Presidente do Conselho de Ministros, nos termos do art. 232 do Anteprojeto Arinos:

Art. 232 – O Presidente do Conselho será indicado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados, após consulta às correntes político-partidárias que compõem a maioria do Congresso Nacional. § 1º – Enviada a indicação à Câmara dos Deputados, esta, em dez dias, deverá apreciá-la, considerando-se aprovada se receber votos favoráveis da maioria absoluta de seus membros.

Em segundo lugar, conforme o Anteprojeto Constitucional, o Presidente do Conselho de Ministros seria exonerado caso o parlamento aprovasse moção de censura em seu desfavor ou lhe recusasse voto de confiança, *in verbis*:

Art. 233, § 1º – Ocorrerá também a exoneração do Presidente do Conselho de Ministros:

[...]

b) se aprovada, por maioria absoluta da Câmara dos Deputados, moção de censura ao Presidente do Conselho, em virtude de proposta subscrita pelo menos por um terço dos Deputados, devendo efetuar-se a votação até três dias após a sua apresentação;

c) se recusado, pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados, voto de confiança solicitado pelo Presidente do Conselho.

De igual modo, também se responsabilizava perante o parlamento o próprio Conselho de Ministros, como um todo. Isso porque o gabinete de Ministros seria formado por nomes indicados pelo Presidente do Conselho, com o apoio da Câmara dos Deputados, e poderia também por ela ser demitido, coletiva ou individualmente, por meio da recusa de voto de confiança ou moção de censura, nos termos do art. 243 e do art. 246 do Anteprojeto Constitucional, cuja literalidade se transcreve abaixo:

Art. 243 – A recusa de voto de confiança importará demissão do Conselho de Ministros.

Art. 246 – O Ministro de Estado será exonerado quando exonerado o Presidente do Conselho, ou se aprovada pela Câmara dos Deputados, pela maioria absoluta de votos de seus membros, moção de censura, a qual somente poderá ser apresentada seis meses após a sua nomeação. Parágrafo único – A moção de censura a determinado Ministro não importa a exoneração dos demais, nem a do Presidente do Conselho, quando a ele não dirigida.

Esse novo desenho institucional do Poder Executivo, de fato, não parece deixar dúvidas de que o sistema de governo proposto pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais era semipresidencialista. Com efeito, a presença concomitante dos elementos acima apontados – tais como: **i)** a divisão entre chefia de Estado e chefia de governo nas pessoas do Presidente da República e do Presidente de Conselho de Ministros, respectivamente; **ii)** a responsabilidade política do governo perante o parlamento (na medida em que o Presidente do Conselho de Ministros e o próprio Conselho se formariam em função do parlamento e poderiam ser por ele substituídos, por moção de censura ou recusa de voto de confiança); e **iii)** a atribuição de poderes constitucionais relevantes a um Presidente da República eleito diretamente, por sufrágio universal – afastavam o sistema de governo proposto pelo Anteprojeto Constitucional tanto do Parlamentarismo quanto do Presidencialismo puros.

Todavia, inobstante o minucioso trabalho dos notáveis membros da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, o Presidente José Sarney – que, na data de instalação da Comissão, afirmara que ela serviria como “uma ponte de alguns meses entre a gente brasileira e os representantes que ela elegerá”<sup>215</sup> – resolveu não encaminhar o Anteprojeto Arinos à Assembleia Nacional Constituinte. Excêntrica e surpreendentemente, o então Presidente determinou a publicação do texto no Diário Oficial e, em seguida, seu arquivamento.<sup>216</sup>

O não encaminhamento de um esboço constitucional prévio à Constituinte trouxe à Carta de 1988 uma peculiaridade em relação à quase totalidade das demais constituições brasileiras, qual seja, o fato de ter sido elaborada sem um ponto de partida, sem uma pedra fundamental. A esse respeito, Marcus Vinícius Fernandes Bastos:<sup>217</sup>

Até 1988, a maior parte das Constituições promulgadas no Brasil tinha sido elaborada a partir de um anteprojeto produzido por uma comissão de juristas. Foi assim em 1891 com o anteprojeto da “Comissão dos 5” – revisado por Ruy Barbosa e submetido ao Congresso Constituinte – e foi assim, também, em 1934 com o anteprojeto da “Comissão do Itamaraty”. Apenas a Constituição de 1946 escapou desse roteiro, tendo a assembleia constituinte

<sup>215</sup> Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, 1986, Disponível em:

<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>. Acesso em 6/11/2022

<sup>216</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; MUDROVITSCH, Rodrigo. *Os primeiros 25 anos da Constituição Federal – a celebração do inesperado*. In: MENDES, Gilmar Ferreira; MUDROVITSCH, Rodrigo. Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 11.

<sup>217</sup> BASTOS, Marcus Vinícius Fernandes. *Comissão Afonso Arinos, Assembleia Nacional Constituinte e a elaboração do texto da Constituição de 1988: construção, procedimento e legitimidade*. Brasília: Repositório UnB, 2018, pp. 25-26.

de então elaborado o texto constitucional sem partir de nenhum documento oficial prévio – embora seja amplamente reconhecido que os constituintes de 1946 lançaram mão da Constituição de 1934 como ponto de partida de seus trabalhos. Mesmo nas Cartas autocráticas, diga-se de passagem, tal tradição se fazia presente, como no caso da Constituição de 1967 que foi precedida de um anteprojeto elaborado por uma comissão de juristas instituída por decreto presidencial, ainda que se sustente que seu trabalho foi muito mais de "arrumação e coordenação" dos textos normativos recém-editados (atos institucionais e emendas constitucionais), "sua inserção na Constituição de 1946 e a adoção pontual de novas emendas".

Aparentemente, a ausência de envio do texto à Constituinte foi de encontro, inclusive, aos anseios de Tancredo Neves, que entendia que a finalidade da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais deveria ser a de “elaborar um esboço de anteprojeto constitucional”:<sup>218</sup>

Mesmo antes de assumir a presidência, Tancredo já tinha se comprometido com a nomeação de uma “comissão constitucional de alto nível para elaborar um anteprojeto de Constituição” que serviria de “base ao grande debate nacional” acerca do tema e que deveria ser instalada nos primeiros dias de seu governo. Em seu discurso de posse, que não chegou a ser proferido, Tancredo declarava que o Executivo constituiria, “como um dos primeiros atos de governo, comissão de alto nível, integrada não só de juristas conhecidos, mas, igualmente, de representantes dos diversos setores sociais, com o objetivo de elaborar um esboço de anteprojeto constitucional”, afirmando ainda ser seu propósito “que a comissão possa ouvir o povo, recolhendo suas ideias criadoras”, de modo que o esboço se voltaria “ao debate público, enquanto se processa a campanha eleitoral para a escolha do Congresso Constituinte”.

Apesar de incertas as razões que levaram o Presidente José Sarney a não encaminhar à Constituinte o Anteprojeto Arinos, muitos afirmam que o fato se deu em decorrência do sistema de governo semipresidencialista que era proposto pela Comissão.

José Afonso da Silva, por exemplo, afirmou que “o Presidente José Sarney não encaminhou o anteprojeto da Comissão à Assembleia Nacional Constituinte [...] por duas razões contrárias ao seu pensamento político, quais sejam, o forte conteúdo social progressista e a adoção do sistema parlamentarista de governo”<sup>219</sup>. Em outra oportunidade, no âmbito de entrevista concedida ao Estadão, o constitucionalista

<sup>218</sup> BASTOS, Marcus Vinícius Fernandes. *Comissão Afonso Arinos, Assembleia Nacional Constituinte e a elaboração do texto da Constituição de 1988: construção, procedimento e legitimidade*. Brasília: Repositório UnB, 2018, p. 26

<sup>219</sup> SILVA, José Afonso da. Prefácio. p. xxiii. In: LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A gênese do texto da Constituição de 1988: Volume I – Quadros*. Brasília: Senado Federal, 2013.

reafirmou “José Sarney não quis mandar o anteprojeto porque (o texto) era progressista e parlamentarista”<sup>220</sup>.

No mesmo sentido, em matéria publicada pelo Correio Braziliense em 1º de agosto de 1987, o próprio Afonso Arinos apontou o sistema de governo escolhido pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais como causa do não envio do Anteprojeto à Constituinte, pelo Presidente Sarney<sup>221</sup>:

**SARNEY VETOU PROJETO DE NOTÁVEIS: Para Arinos, ao propor o parlamentarismo, documento foi boicotado**

O anteprojeto elaborado pela "comissão dos notáveis", para servir de base à nova Constituição, não foi enviado à Constituinte porque continha dispositivos defendendo o parlamentarismo. O presidente da Comissão de Sistematização, senador Afonso Arinos, seis meses depois de instalada a Assembleia Nacional Constituinte, ainda lamenta o não-aproveitamento do texto e acha que a definição do sistema de governo foi o motivo desta rejeição. "Eu tenho a impressão que a causa é esta", disse ele ontem, "porque o presidente Sarney discorda do parlamentarismo".

Independentemente da motivação que levou ao não encaminhamento do Anteprojeto Arinos, fato é que, em 02 de fevereiro de 1987, a Assembleia Nacional Constituinte se reunia pela primeira vez, para iniciar do zero, sem qualquer esboço de anteprojeto, os trabalhos de elaboração da nova Constituição brasileira.

### **3.2 A deliberação e escolha do sistema de governo brasileiro durante a Constituinte: indícios de influência militar e de contaminação pela disputa em torno do tempo de duração do mandato do Presidente José Sarney**

A Assembleia Nacional Constituinte foi então instalada em 02 de fevereiro de 1987, sem um anteprojeto de constituição, em ambiente de alta tensão democrática.

Para além do trauma advindo com a morte de Tancredo Neves – enxergado como símbolo da vitória da democracia contra a autocracia – e da consequente assunção da Presidência da República por seu Vice, José Sarney – que, por sua vez, possuía ligações com as os militares, como visto acima –, tem-se que parcela

<sup>220</sup> FERNANDES, Adriana, *A Carta em discussão*. O Estado de São Paulo. 30/03/2017. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/noticias/geral,a-carta-em-discussao,70001719925>> Acesso em: 29/09/2022.

<sup>221</sup> *Sarney vetou projeto de notáveis: para Arinos, ao propor o parlamentarismo, documento foi boicotado*. Correio Braziliense, 1/8/1987. p.5. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/134577/Agosto%2087\\_%20-%20200001.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/134577/Agosto%2087_%20-%20200001.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> Acesso em 29/09/2022.

significativa da composição da própria Assembleia Nacional Constituinte também possuía alguma genética militar. A esse respeito, Sérgio Abranches assim ensina<sup>222</sup>:

A Constituinte nasceu multipartidária, com treze partidos. Mas a genética política da Constituinte de 1987 contava com forte contribuição da Segunda República. Levantamento do politólogo David Fleischer mostrou que 238 constituintes tinham raízes políticas nos partidos da Segunda República. Um bloco de memória política representando 43% dos votos constituintes. Nesse bloco, 183 tinham raízes nos partidos conservadores, com predominância do PSD (73) e da UDN (66). Por outro lado, Fleischer descobriu que 217 constituintes, 39%, haviam pertencido à Arena, a legenda criada pelos militares para apoiar a ditadura. O que as origens políticas da Constituinte revelam é que ela recombina os genes da Segunda República, o gene arenista centralizador e autoritário e os genes de novas forças políticas.

Toda essa conjuntura parecia infligir no país verdadeira insegurança sobre eventual possibilidade de retorno dos militares ao poder.

Em entrevista concedida ao Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e à Fundação Getúlio Vargas (FGV)<sup>223</sup>, Gastone Righi, que fora líder do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) na Assembleia Nacional Constituinte, atestou que o momento era de tensão<sup>224</sup>:

**Gastone Righi:** Inicialmente, havia uma desconfiança muito grande em relação a uma Constituinte. Do próprio Governo, do Sarney, do então Ministro Saulo Ramos. Ele [Saulo Ramos] tinha muito receio. Ele dizia: acabamos de sair de uma ditadura militar, estamos navegando com a água pelo nariz. Qualquer movimento pode afundar o barco.

O depoimento do próprio Presidente José Sarney, para a mesma série de entrevistas, também corrobora a sensação de insegurança vivenciada à época<sup>225</sup>:

<sup>222</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, pp. 80-81.

<sup>223</sup> Em comemoração ao aniversário de 30 (trinta) anos da promulgação da Constituição Federal brasileira, o Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP – e a Fundação Getúlio Vargas – FGV – publicaram uma série de entrevistas com personalidades que vivenciaram o período da Constituinte. Ao longo deste trabalho, algumas das entrevistas serão citadas. As íntegras de todas as entrevistas citadas podem ser acessadas em: <<https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos>>. Acesso em 30/09/2022.

<sup>224</sup> RIGHI, Gastone. *Estado de Direito: 30 anos*. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <<https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-ideos?wix-vod-video-id=2d5059d3f8064906b0b98b69a4681930&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>> Acesso em 30/09/2022.

<sup>225</sup> SARNEY, José. *Estado de Direito: 30 anos*. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <<https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-ideos?wix-vod-video-id=6cde070eb8294e558b7d1473de516298&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>> Acesso em 30/09/2022.

**José Sarney:** As condições políticas naquele tempo não estavam consolidadas ainda. Eu tinha que dar atenção à área militar, à área interna do país. Era uma transição instável. Então eu queria que eu terminasse meu mandato e que a Constituição fosse feita durante ele, como um marco da redemocratização do país. Eu acho que a transição dependeria muito disso. [...] Mas, graças a Deus, nós tivemos a transição democrática. Eu tenho muito orgulho de ter concluído essa transição diante de tantas dificuldades políticas, de tantos problemas que nós vivemos naquele tempo, e de termos conseguido atravessar. Quer dizer, a democracia não morreu nas minhas mãos. Poderia ter havido um grande retrocesso. Estivemos muito perto dele, inclusive na Constituinte, quando tivemos a discussão sobre a função das Forças Armadas, em que a Comissão de Sistematização queria tirar das Forças Armadas o poder de manutenção da lei e da ordem. Então houve uma grande tensão, naquela época, sobre isso, e nós tivemos que atravessar aquele período difícil. Eu também não sabia o que poderia acontecer. Eu conhecia a reação das Forças Armadas e era uma reação muito justa, não é? Rompia-se com a tradição. [...] A transição democrática tinha que ser feita com os militares e não contra os militares. A ideia geral, que dominou muito a Constituinte, no início, era a de tirar dos militares, em um acerto de contas, quando, na realidade, isso teria criado problemas muito sérios. E com isso nós atravessamos aquele período, restauramos a democracia no Brasil.

Como consequência inevitável, os movimentos e as decisões tomadas pela Constituinte não ficaram imunes àquele ambiente de insegurança. Sérgio Abranches, nesse particular, afirma que as “condições inapropriadas” em que a Assembleia Constituinte foi instalada prejudicaram “o enquadramento político das decisões formadoras da Terceira República.”<sup>226</sup>

Ao que parece, a escolha do sistema de governo, por exemplo, foi um tópico que restou contaminado pela conjuntura vivenciada naquele momento.

Como visto acima, ainda em fase prévia à instalação da Assembleia, o Anteprojeto Constitucional criado pela Comissão Afonso Arinos já recomendava a adoção do sistema semipresidencialista.

Instalada a Assembleia, permaneceram vivas as aspirações por um sistema que mesclava características presidencialistas e parlamentaristas. Após ampla discussão nas Comissões e Subcomissões temáticas, a corrente parlamentarista prevaleceu na Subcomissão do Poder Executivo, na Subcomissão do Poder Legislativo, na Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo e na Comissão de Sistematização. Com efeito, o anteprojeto derradeiro, que saía da Comissão de Sistematização para a aprovação final em Plenário, previa um modelo de sistema de governo em que a liderança do Poder Executivo, a nível federal, seria

---

<sup>226</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 81

exercida conjuntamente pelo Presidente da República – chefe de Estado, com poderes constitucionais relevantes – e pelo Primeiro-Ministro – chefe de governo, que, por sua vez, responsabilizar-se-ia perante o parlamento.<sup>227</sup>

Nesse cenário, diante das diversas oportunidades – antes e durante a Constituinte – nas quais os constituintes optaram pelo sistema de governo parlamentarista misto – ou semipresidencialista – tudo parecia indicar para a alteração do Presidencialismo adotado na Constituição de 1967/69.

Todavia, em votação plenária, a maioria dos Constituintes, inesperadamente, escolheu o sistema de governo presidencialista e estabeleceu que, no ano de 1993, em plebiscito, o povo teria a possibilidade de confirmar ou não essa escolha.

Diversas são as teorias que buscam explicar essa guinada brusca na escolha do sistema de governo pelos constituintes, apenas em fase final de elaboração do texto constitucional.

Muitos são os que afirmam que a derrubada da corrente parlamentarista foi uma empreitada encampada pelo próprio Presidente da República, José Sarney. Ao participar da série de entrevistas organizada pelo IDP e FGV sobre a Constituinte, o Presidente Fernando Henrique Cardoso afirmou que houvera negociações que envolviam a escolha do sistema de governo do país e a duração do mandato do Presidente Sarney<sup>228</sup>:

**Fernando Henrique Cardoso:** Qual foi o grande problema do processo constituinte? É que o Presidente era o Sarney e o chefe político era o Ulysses. Então havia uma certa tensão que se resumia na discussão sobre a duração do mandato do Presidente da República. O conjunto da Constituinte, na verdade, era parlamentarista e o Bernardo Cabral era mais parlamentarista. Quando a Comissão de Sistematização aprovou o parlamentarismo, a coisa ficou complicada. O Presidente Sarney, a uma certa altura das negociações, tinha falado com o Senador Richa que concordaria em instaurar o Parlamentarismo e em ser, ele, o primeiro Presidente no Parlamentarismo, mas nós teríamos que concordar que o mandato seria de 5 (cinco) anos e não de 4 (quatro), e que ele indicaria o Primeiro Ministro. Eu concordei com isso. Creio que o próprio Ulysses não era totalmente contrário. O Mário [Covas] não concordou. Isso porque, naquela época, o candidato potencial a Presidente da República seria Ulysses [Guimarães] ou Mário [Covas], e talvez porque o Mário tivesse suas razões teóricas. Ali foi uma tensão muito grande, foi quando se organizou o Centrão, que era um grupo pluripartidário,

<sup>227</sup> Anteprojeto da Comissão de Sistematização. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/152360?show=full>> Acesso em 6/11/2022.

<sup>228</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. *Estado de Direito*: 30 anos. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <<https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=8964ba50f07e4ac6bb8c7143fe3e6a57&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>> Acesso em 6/11/2022.

de apoio ao Presidente da República, com tendência conservadora. Daí por diante a Constituinte ficou mais difícil de avançar.

Caminha no mesmo sentido o testemunho de José Serra, Constituinte que integrou a Comissão de Sistematização. Também para ele, a falta de um consenso quanto ao tempo do mandato de Sarney foi o que inviabilizou a adoção do Parlamentarismo, *in verbis*<sup>229</sup>:

**José Serra:** A maior inércia da Constituição foi relativa ao sistema político. Perdeu-se uma grande oportunidade para abrir caminho para mudanças positivas para o futuro. O Parlamentarismo prevaleceu na Comissão de Sistematização. A Comissão de Sistematização foi criada no início da Constituinte, com cerca de 80 (oitenta) membros, para preparar um texto que a maioria iria examinar. Porque precisava ter um ponto de partida. Era uma comissão muito importante e o grosso do debate foi feito nela. E ela, por maioria expressiva, aprovou o sistema parlamentarista, que depois foi derrubado pelo Plenário da Constituinte. E não foi derrubado devido a questões cruciais, do ponto de vista político ou ideológico. O Presidente [José] Sarney tomou posse no lugar do Tancredo [Neves] e o Tancredo [Neves] tinha o mandato de 6 (seis) anos. Então o Sarney entendia que tinha o mandato de 6 (seis) anos, mas se contentava com 5 (cinco). Que fosse de 5 (anos) anos, que viraria um dispositivo permanente. Na Constituinte, o pessoal queria 4 (quatro) anos para o Sarney, principalmente o PMDB, sob a liderança do Mário Covas. E o Covas era candidato a Presidente e queria ser em 88. Se fossem 4 (quatro) anos, seria em 88 [a eleição]. E não foi possível um acordo com o Sarney. Resultado: impuseram que fosse para 1989 [a eleição] – quer dizer, não ficou em 1988 – e derrotou-se o Parlamentarismo. Tivesse havido um acordo, o regime aprovado seria o Parlamentarista. E eu não estou falando, *a posteriori*, já comemorando. Porque eu próprio, embora tivesse a convicção da importância do Parlamentarismo, não me opus à ideia de que teria de ser, de qualquer maneira, em 1988. Porque essa posição política prevaleceu. A questão eleitoral terminou prevalecendo no ânimo dos Constituintes, no sentido de fazer a eleição em 1988. Coisa que se perdeu. Junto, foi embora o Parlamentarismo.

Gastone Righi também se filia à corrente dos que apontam que a derrota do Parlamentarismo ocorreu em razão da falta de negociação quanto à duração do mandato do então Presidente da República, José Sarney. Nas palavras proferidas em entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes, Righi afirma que, ao buscar a adoção do Parlamentarismo juntamente com a redução do tempo do mandato presidencial de 6 (seis) para 4 (quatro) anos, os Constituintes ideologicamente mais posicionados à esquerda intentavam um “golpe” contra o Presidente Sarney<sup>230</sup>:

<sup>229</sup> SERRA, José. *Estado de Direito*: 30 anos. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <<https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=8456af1df2c94d26ac6eb31b7ab44f48&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>> Acesso em 06/11/2022.

<sup>230</sup> RIGHI, Gastone. *Estado de Direito*: 30 anos. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <<https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-video->

**Gilmar Mendes:** Conversando com o Serra em uma dessas nossas entrevistas – e depois eu voltei nessa pergunta com o Presidente Sarney – e ele dizia: O Parlamentarismo não passou...

**Gastone Righi:** Por causa do golpe. Quiseram dar o golpe. E um golpe burro. Porque o pior é a baixeza dos procedimentos. Isso é o pior, porque se você tira a estatura de qualquer ato político, esse ato político se torna danoso. Todo ato político tem que ter pelo menos elevação. Certo ou errado, se tiver elevação, nós vamos encontrar caminho. A constituinte caminhava para o Parlamentarismo. Só para perceber: O Covas parlamentarista, Cabral, eu, Antônio Carlos, Luiz Carlos, Fernando Henrique, Sarney, todos nós éramos, Até Ulysses, que era inicialmente presidencialista, quis o Parlamentarismo. Por que não saiu o Parlamentarismo? Por causa de uma tentativa reles de golpe. O Jobim está aqui testemunhando isso junto comigo – ele também é parlamentarista. Caminhávamos para o Parlamentarismo. A determinada altura perguntamos: como serão os mandatos? Então, o mandato de Presidente e Governador (já prevendo o Parlamentarismo): 6 (seis) anos, que era o que se praticava. A esquerda foi contra [queria encurtar]. O problema deles não era a Constituição, era derrubar o Sarney. Já começa daí um vício de proposta e de finalidade. A essa altura, então, negociamos. O Sarney mesmo [disse]: faz no meio, 5 (cinco) anos. Ele era sempre um homem complacente. Ele renunciaria a um ano de mandato, porque ele havia sido eleito para 6 (seis) anos de mandato. E, eleito, era um direito adquirido, que tinha na Constituição anterior. Então não havia por que abrir mão dos 6 (seis) anos. Mas ele abriu. Não discutiu e foi para 5 (cinco) anos. Então prosseguimos. De repente, vem uma emenda, só para o Sarney, reduzindo para 4 (quatro) anos. Nem foi votada. Após, quando nos preparávamos para introduzir o Parlamentarismo, entra a emenda parlamentarista do que então se intitulava como esquerda. A emenda parlamentarista implantava o Parlamentarismo imediatamente. E a emenda não entrou pela via ordinária comum, lá de baixo, ela entrou como substitutivo final, o que não dava mais para ser emendada ou subemendada. Se aceitássemos aquela proposta, estaríamos implantando o Parlamentarismo imediatamente. Isso é uma incoerência inclusive aritmética. Se o mandato do Sarney fosse de 4 anos, ele estaria vencendo no final daquele ano. Como poderíamos fazer a eleição? A constituição foi aprovada no dia 5 de outubro. A eleição teria que ser no dia 3 de outubro. E se faria a eleição como? Ficaria uma vacância. Nessa altura, o Sarney tinha uma responsabilidade muito grande. Já no final da transição, ele não poderia abrir mão de que aquilo se fizesse pelo menos com um mínimo de racionalidade. O Presidente Sarney, naquela altura, fez a única coisa que qualquer um faria. Se implantasse imediatamente, no dia 5 de outubro estaria destituído o Governo. Era inadmissível que ele tolerasse isso. E isso já foi ao final. Então, votou-se contra e ficamos com o Presidencialismo.

Nelson Jobim, que atuou como Deputado Federal na Constituinte, também corrobora a influência da contenda sobre a duração do mandato presidencial sobre a definição do sistema de governo<sup>231</sup>:

[id=2d5059d3f8064906b0b98b69a4681930&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq](https://www.youtube.com/watch?v=2d5059d3f8064906b0b98b69a4681930&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq)> Acesso em 30/09/2022.

<sup>231</sup> JOBIM, Nelson. *Estado de Direito: 30 anos. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes*. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <<https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=f7f8bb1f06ca4f968801dd97157ebf74&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>> Acesso em 06/11/2022.

Nós assumimos em 1987 o PMDB, que era uma espécie de nau de naufragos. Você tinha lá dentro comunistas, socialistas, direita. Mas tinha um compromisso global, que englobava todo mundo: que era o de ser democrata. Uns mais e outros menos liberais, mas democratas. Então não havia muita dificuldade para você discutir o desenho de governo, o desenho do Estado brasileiro. Ou seja, discutir a federação, o sistema de governo. Houve um debate muito forte entre Presidencialismo e Parlamentarismo. Foi muito prejudicado o debate político por conta da discussão do mandato do Presidente Sarney. O Presidente Sarney tinha 6 (seis) anos de mandato pela Constituição de 1969. Topava reduzir para 5 (cinco). E o Mario Covas, na liderança do PMDB, queria [reduzir] para 4 (quatro). E a não solução desse problema prejudicou o problema do sistema de governo.

O próprio Presidente José Sarney afirma que tratar da questão do sistema de governo do país juntamente com o tópico sobre a duração do seu mandato presidencial implicou na manutenção do Presidencialismo<sup>232</sup>:

**José Sarney:** Outra coisa que prejudicou foi que dominou a Constituição toda a luta pelo meu mandato – que tinha de ser de 4 (quatro) anos e etc. E eu não tinha condição nenhuma de estabelecer um mandato de 4 (quatro) anos, porque as condições políticas naquele tempo não estavam consolidadas ainda. Eu tinha que dar atenção à área militar, à área interna do país. Era uma transição instável. Então eu queria que eu terminasse meu mandato e que a Constituição fosse feita durante ele, como um marco da redemocratização do país. Eu acho que a transição dependeria muito disso. [...] Eu sou parlamentarista. Defendi o Parlamentarismo. Mas, da maneira que eles colocaram, com o mandato de 4 (quatro) anos dentro da Constituição e a implantação do Parlamentarismo, era mais um golpe de destituição do Presidente. Eu, então, disse: “Nesse ponto, eu não aceito. Agora, se for para fazer o Parlamentarismo no país, eu estou disposto a fazer. Vamos encontrar uma solução para isso.” Quando eu lancei os 5 (cinco) anos, eu achei, baseado no que tinha ocorrido com o Presidente Dutra, que saiu do tempo do Estado Novo com a Constituição de 1937, que dava um mandato de 6 anos, também – o Dutra, com a Constituinte de 1946 disse: eu abdicar de um ano, fico com 5 (cinco) anos em vez de 6 (seis), e então a Constituição [pode avançar]. E o gesto do Dutra é visto como um gesto de renúncia –, que eu estava fazendo um gesto de renúncia. Eu fui procurado pelo Scalco, Richa, Jader Barbalho através do Almir Gabriel, Cid Carvalho, me propondo a que nós fizéssemos o Parlamentarismo, com um ano [de mandato] destinado a construir o Parlamentarismo. Eu disse: “Ótimo! vamos fazer isso. Será uma boa coisa para o país.” Porque passar para o regime parlamentarista é muito bom. No momento de crises, se dissolve o Congresso, cai o gabinete, mas não se cria essa crise que nós estamos criando, que temos que enfrentar *impeachment* contra presidentes, como está ocorrendo na vida do país. Pois bem. O Fernando Henrique aceitou, o [José] Serra aceitou, mas dependia muito do [Mário] Covas, que era muito turrão, como dizia o Pedro Aleixo. Aí o que chegou até mim foi que o Scalco foi ao Covas – que estava em processo de convalescência de um infarto que tinha tido – e o Covas disse que não aceitava de maneira nenhuma. Por quê? Eu acredito que eles todos

<sup>232</sup> SARNEY, José. *Estado de Direito*: 30 anos. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <<https://omniproducoes.wixsite.com/constituante30anos/todos-os-ideos?wix-vod-video-id=6cde070eb8294e558b7d1473de516298&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>> Acesso em 30/09/2022

achavam que iriam fazer eleição imediatamente e seriam Presidentes da República. Era a cabeça do Ulysses, a cabeça do Covas, a cabeça do Brizola, era a cabeça de todo mundo. Por isso nós não tivemos o Parlamentarismo. E eu acho que foi um momento mau.

Alguns dos que participaram do processo constituinte se relembram de rumores, ventilados à época, no sentido de que o Presidente Sarney supostamente teria aumentado o volume de concessões de rádio em troca de apoio em favor dos 5 (cinco) anos de mandato presidencial e, também, do sistema presidencialista de governo. Bernardo Cabral, em entrevista concedida sobre o tema, assim afirma<sup>233</sup>:

**Bernardo Cabral:** Nós conseguimos, na Comissão de Sistematização, uma coisa perfeita que era a aprovação do sistema parlamentarista de governo. Por que é que eu digo perfeita? Porque parece que nós estávamos adivinhando o que viria depois. No Presidencialismo você afasta o Presidente sempre de forma traumática. No sistema parlamentarista não, porque você divide a chefia de governo e a chefia de Estado.

Quando chegaram no Plenário, derrubaram. E havia muito boato de que o toma lá da cá se iniciou nessa altura, dando rádio, televisão, canais de televisão, emissoras de rádio. Eu não sei se isso é verdade e nem estou interessado.

O cientista político Rodrigo Martins, da Universidade de São Paulo, em minucioso estudo sobre a escolha do Presidencialismo na Constituinte de 1987/1988, demonstra que diversas foram as acusações, por parte dos Constituintes, em seus pronunciamentos e discursos parlamentares, à época, no sentido de que o Presidente Sarney teria interferido na definição do sistema de governo, inclusive com favorecimentos, por meio de concessões de emissoras de rádio e televisão, àqueles que apoiassem o Presidencialismo<sup>234</sup>:

Sarney foi citado com frequência, direta e indiretamente, com acusações de intervir nas decisões da Constituinte, principalmente em torno da definição do sistema de governo e da duração de seu mandato. Uma das principais acusações que os parlamentaristas faziam ao Presidente da República foi de ter organizado a formação do Centrão, agregando a direita em torno da reforma regimental para que fosse possível alterar as decisões feitas pela Comissão de Sistematização. Além disso, também foi acusado de favorecer a concessão de emissoras de televisão e rádio, além de outros favores

<sup>233</sup> CABRAL, Bernardo. *Estado de Direito: 30 anos*. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <<https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-ideos?wix-vod-video-id=1f24d721c3d24523a68c82b8d77f4041&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>> Acesso em 06/11/2022

<sup>234</sup> MARTINS, Rodrigo. *O Processo Decisório na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88: a Escolha do Sistema de Governo*. 38º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 2014. p. 18. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt13-1/8945-o-processo-decis-orio-na-assembleia-nacional-constituente-de-1987-88-a-escolha-do-sistema-de-governo/file>>.

políticos como distribuição de cargos, para parlamentares que apoiassem as propostas presidencialista e de 5 anos de mandato. No dia da definição do sistema de governo, outra acusação foi de que governadores de alguns estados teriam pressionado constituintes de seu partido a votarem pelo presidencialismo, atendendo ao pedido de José Sarney.

Foi curiosa também a acusação de que Sarney teria influenciado Saulo Ramos, Consultor Geral da República, a publicar o livro "Assembleia Constituinte – Natureza Extensão e Limitação dos seus Poderes". Nele, o autor teria defendido a tese de que a Assembleia Nacional Constituinte teria poderes limitados, pois estaria condicionada à Constituição da qual derivou. Como a Constituinte havia sido convocada sob a égide da constituição militar, uma das limitações dos parlamentares seria a impossibilidade de alterar o sistema de governo.

Em conclusão, após analisar os números da votação plenária em que se escolheu sistema de governo, Rodrigo Martins infere que o grau de proximidade com o Presidente Sarney parece ter sido o elemento de maior influência no voto de cada parlamentar que optou pelo Presidencialismo, *in litteris*<sup>235</sup>.

Nossa principal hipótese é de que a divisão no interior desse grupo se explica pela maior ou menor proximidade com o presidente Sarney. Constituintes que estariam mais atrelados ao governo do presidente teriam maior tendência de votar pelo presidencialismo. Motter (1994) explora as acusações feitas na época de que Sarney teria concedido vários canais de rádio e televisão a constituintes em troca de apoio político para conquistar os 5 anos de mandato e o presidencialismo. O governo Sarney teria sido marcado pelo uso explícito e numeroso de concessões de canais, tendo o período conhecido o maior volume de concessões já registrado na história do país. Segundo Baaklini (1993), esse recurso foi fundamental para a formação do Centrão como base de sustentação das ambições políticas de Sarney. Apresentamos a tabela 12 com os partidos dos constituintes que receberam concessões, e a proporção de votos para o presidencialismo:

---

<sup>235</sup> MARTINS, Rodrigo. *O Processo Decisório na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88: a Escolha do Sistema de Governo*. 38º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 2014. pp. 35-36. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt13-1/8945-o-processo-decis-orio-na-assembleia-nacional-constituente-de-1987-88-a-escolha-do-sistema-de-governo/file>>.

Tabela 12: Concessões e votação na Emenda Humberto Lucena

	Emenda Humberto Lucena		
	Não No.	Sim No.	Total No.
PDC	0	2	2
PDS	1	2	3
PFL	3	42	45
PMDB	3	29	32
PSDB	1	0	1
PTB	1	2	3
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>77</b>	<b>86</b>
			Col %
PDC	0.0	2.6	2.3
PDS	11.1	2.6	3.5
PFL	33.3	54.5	52.3
PMDB	33.3	37.7	37.2
PSDB	11.1	0.0	1.2
PTB	11.1	2.6	3.5
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
			Row %
PDC	0.0	100.0	100.0
PDS	33.3	66.7	100.0
PFL	6.7	93.3	100.0
PMDB	9.4	90.6	100.0
PSDB	100.0	0.0	100.0
PTB	33.3	66.7	100.0
<b>Total</b>	<b>10.5</b>	<b>89.5</b>	<b>100.0</b>
Fisher's exact =	0.060		

Fonte: Constituinte88.dta

Nota-se que PFL e PMDB foram os partidos cujos constituintes receberam pouco mais de 90% das concessões, e 89,5% dos que receberam concessões votaram em favor da emenda Humberto Lucena, ou seja, a favor do presidencialismo.

Diante dos indícios de contaminação da escolha pelo Presidencialismo, acima apontados, aparentemente, de fato, a “dupla face do parlamento” brasileiro durante a Constituinte – que acumulava tanto as funções de Assembleia Constituinte quanto as de Congresso Ordinário – fragilizou o processo de elaboração da Carta e o submeteu indevidamente a infecção por forças externas, seja do Executivo, seja de outros “grupos de pressão”. Nesse sentido, assim afirma Sérgio Abranches<sup>236</sup>:

Outra circunstância decisiva para o processo de reconstitucionalização foi a dupla face do parlamento, simultaneamente Constituinte e Congresso ordinário. Os constituintes ficaram expostos às oscilações da conjuntura, à interferência do Executivo e à operação dos lobbies, ou grupos de pressão."

<sup>236</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 82.

Um tema político que dividiu os "progressistas» e o Centrão foi o mandato do presidente. Fazia parte da discussão sobre a soberania da Constituinte e sua faculdade de derrogar legislação do período da ditadura rotativa. O mandato de Sarney era parcela do entulho autoritário. Fora fixado em seis anos, pelo penúltimo general-presidente, Ernesto Geisel, para seu sucessor, general João Batista Figueiredo. Os "progressistas" queriam mandato de quatro anos. Sarney queria pelo menos cinco. Seu líder na Câmara ordinária, Carlos Santana, convenceu a maioria a golpes de clientelismo, alocando verbas e atribuindo cargos. Esse lesivo hibridismo de um Congresso, a uma só vez Constituinte e parlamento regular, permitiu que as pressões da política cotidiana contaminassem o processo especialíssimo de refundação republicana, de escrever e votar uma nova Constituição. Uma verdadeira refundação republicana pressuporia uma Constituinte exclusiva. 16 A Carta de 1988 reproduziu a estrutura e a orientação geral das constituições republicanas, sobretudo a de 1946 e a versão deformada pelos militares, de 1967, com diferenças significativas.

Não nos parece, contudo, que a possível empreitada do Presidente José Sarney a favor do Presidencialismo e contra um sistema mais parlamentarista tenha se dado por convicção pessoal própria. Com efeito, em ocasiões diversas – tanto antes, quanto após a Constituinte – o então Presidente posicionou-se favoravelmente ao Parlamentarismo.<sup>237</sup>

Por outro lado, a somatória dos fatores delineados acima – tais como: **i)** os posicionamentos pessoais do então Presidente favoráveis ao Parlamentarismo; **ii)** a interlocução existente entre Sarney e os militares, assim como a preocupação do Presidente quanto à possibilidade de os militares obstruírem a redemocratização; e **iii)** a influência que as Forças Armadas ainda pareciam exercer sobre o processo de transição democrática, no país – podem levar a indicar que o triunfo do Presidencialismo sobre o Parlamentarismo, em último instante, após tantas derrotas no processo constituinte, tenha sido contaminada pela influência militar.

De fato, a concentração de poderes em uma única autoridade – sobretudo quando essa autoridade era o Presidente José Sarney – facilitaria o controle da agenda política e do próprio processo de redemocratização pelas forças anteriores. Nesse sentido, Sérgio Abranches<sup>238</sup>:

<sup>237</sup> Em matéria publicada pelo "O Globo", em dezembro de 1985 – disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/111075/1985\\_Fev%20a%20Dez\\_190.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/111075/1985_Fev%20a%20Dez_190.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>, acesso em 5/10/2022 – noticiou-se a preferéncia do Presidente José Sarney pelo sistema parlamentarista. De igual modo, em entrevista concedida ao IDP e à FGV em 2018 – Disponível em: <<https://omniproducoes.wixsite.com/constituante30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=6cde070eb8294e558b7d1473de516298&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>>, acesso em 30/09/2022 –, o próprio ex-Presidente Sarney declara defender a adoção do Parlamentarismo no Brasil.

<sup>238</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 80.

O que as origens políticas da Constituinte revelam é que ela recombina os genes da Segunda República, o gene arenista centralizador e autoritário e os genes de novas forças políticas. A resultante foi conservadora, patrimonialista, presidencialista e centralista. [...]

Não se deve desprezar a influência da natureza consentida e negociada da transição do regime militar para a democracia sobre a formação da Constituinte e seu processo decisório. Daí a importação da Presidência forte e da federação centralizada estabelecidas pela Carta autoritária de 1967. Esses dois elementos têm influência decisiva na dinâmica do presidencialismo de coalizão na Terceira República.<sup>1º</sup> Como mostrou a politóloga Marta Arretche, o federalismo centralizado combina a ampla autoridade legislativa e regulatória da União sobre os assuntos federativos e a limitação dos pontos institucionais de veto dos governos federados.

Rodrigo Martins afirma que a influência dos militares sobre a escolha do sistema de governo foi denunciada pelos próprios parlamentares, em seus discursos, durante a Constituinte, *in verbis*<sup>239</sup>:

É possível encontrar nos discursos constituintes afirmações que levam a uma relação entre as Forças Armadas e a defesa do sistema presidencialista. Segundo os parlamentaristas, o Ministro do Exército, General Leônidas Pires Gonçalves, teria afirmado publicamente que sua posição seria em favor do presidencialismo. Este teria não apenas afirmado defender tal sistema de governo, como também teria dito que não admitiria o parlamentarismo. A preferência dos militares pelo presidencialismo adviria do desejo de continuarem exercendo uma espécie de "tutela" sobre o regime democrático. Com o presidencialismo, as Forças Armadas manteriam prerrogativa de intervir na chefia do executivo em situações de crise, ou mesmo através de golpe caso fosse necessário destituir algum presidente, corrigindo "erros" do eleitorado em escolher políticos incompetentes, como já teria ocorrido em outras épocas segundo o próprio Ministro do Exército. Dessa forma, os militares continuariam pairando acima da Constituição.

Ainda sobre a influência do Presidente Sarney e dos militares na transição democrática – inclusive no que diz respeito especificamente à opção pelo Presidencialismo – Rodrigo Martins conclui<sup>240</sup>:

Os constituintes associados a Sarney, tanto do PFL quanto das alas governistas do PMDB, PDS e PTB, corresponderiam à hipótese da influência de forças precedentes. A influência que Sarney e os militares exerceram na Constituinte se expressou através do comportamento destes constituintes conservadores. A transição democrática teve fortes elementos de continuidade com o regime militar. A Assembleia Nacional Constituinte foi convocada e eleita pelas mesmas regras eleitorais e sistema partidário

<sup>239</sup> MARTINS, Rodrigo. *O Processo Decisório na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88: a Escolha do Sistema de Governo*. 38º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 2014. p. 19. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt13-1/8945-o-processo-decis-orio-na-assembleia-nacional-constituente-de-1987-88-a-escolha-do-sistema-de-governo/file>.

<sup>240</sup> MARTINS, Rodrigo. *O Processo Decisório na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88: a Escolha do Sistema de Governo*. 38º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 2014. p. 40. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt13-1/8945-o-processo-decis-orio-na-assembleia-nacional-constituente-de-1987-88-a-escolha-do-sistema-de-governo/file>.

anteriores. Como afirma Elster (1995; 2009), constituintes não são autocriadas. É uma autoridade externa que toma a decisão de convocá-las e de como seus membros devem ser eleitos ou selecionados. Segundo o autor, é natural que esta autoridade tente influenciar a definição dos procedimentos a serem adotados pela Assembleia bem como suas decisões substantivas, impondo-se como uma subautoridade. Dessa forma, o antigo regime e as forças políticas precedentes quase que por definição constituem parte do problema que uma Constituinte deve encarar e resolver. Não foi por acaso que no momento da convocação da Assembleia Nacional Constituinte houve um intenso debate se ela deveria ser exclusiva ou congressual.

Sarney conseguiu exercer grande pressão no processo constituinte, e se valeu de sua influência para fazer com que o presidencialismo fosse aprovado, juntamente com um mandato de 5 anos. Ao defender seus interesses, pode ser enquadrado no que Elster (1995) chama de interesse institucional, que costuma ter uma linha tênue com o interesse pessoal. Este tipo de interesse seria frequentemente tido por presidentes para manter-se com maiores poderes no cargo. Negretto (2013) chega a afirmar que processos de redefinição institucional pode ser influenciado de forma significativa caso o partido que controla a Presidência da República possui poder para fazer aprovar reformas que lhe interessa. Dessa forma, Sarney fez uso da distribuição de recursos para angariar apoio dos conservadores, interessados na permanência dos instrumentos de clientelismo e fisiologismo que já conheciam. Além disso, os militares também apoiariam Sarney pois enxergavam no presidencialismo uma forma de manter certa influência no sistema político através de seu papel moderador.

Foi sob essas circunstâncias que o Presidencialismo foi escolhido como o sistema de governo do Brasil. Em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a atual Constituição Federal.

#### **4. PRESIDENCIALISMO NO BRASIL A PARTIR DE 1988: Crises sucessivas, abuso do *impeachment* e parlamentarização natural do sistema de governo brasileiro**

##### **4.1 Linhas gerais da nova Carta Constitucional**

Como forma de reação aos anos penosos de ditadura militar – em que as violações a direitos individuais eram cotidianas – a Carta de 1988 trouxe como prioridade a proteção às garantias fundamentais em relação às demais matérias.<sup>241</sup>

Conforme ensina Paulo Bonavides, a Constituição de 1988 “foi de todas as Constituições brasileiras aquela que mais procurou inovar tecnicamente em matéria de proteção aos direitos fundamentais”.<sup>242</sup>

Refletindo essa preocupação, a Constituição anuncia, logo no preâmbulo, a instituição de um “Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”.

A dignidade humana passou a ser prevista como fundamento da República Federativa do Brasil, pelo art. 1º da Carta. Construir uma sociedade livre, justa e solidária, bem como promover o bem de todos, sem qualquer forma de discriminação, se tornaram objetivos fundamentais da República brasileira, nos termos do art. 3º.

O art. 4º, em seu inciso II, por sua vez, declara que a República Federativa do Brasil deve se pautar pela prevalência dos direitos humanos, no que diz respeito às suas relações internacionais.

De mais a mais, o rol de direitos e garantias fundamentais foi vultuosamente ampliado. Os 36 (trinta e seis) parágrafos do art. 153 da Constituição de 1967/69, que elencavam os direitos e garantias individuais dos cidadãos em posição de pouca visibilidade no texto constitucional, foram substituídos por 78 (setenta e oito) incisos, logo no art. 5º da Carta, em posição vestibular e de grande destaque em relação às outras matérias.

---

<sup>241</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional: Preliminares, o Estado e os sistemas constitucionais*, tomo I. 4 ed. rev. e actual. Coimbra: Coimbra Editora Ltda., 1990, p. 239.

<sup>242</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 23 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 547.

O referido dispositivo constitucional reconhece como principais garantias fundamentais a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à propriedade e às garantias constitucionais do processo.

No que diz respeito à organização de poderes, como visto acima, ao lado da forma republicana de governo, a Constituição de 1988 optou por manter o sistema presidencialista de governo, já vigente nas constituições anteriores.

O exercício do governo e a interdependência verificada na prática entre Executivo e Legislativo nos mandatos presidenciais que se sucederam após a promulgação da Constituição de 1988, entretanto, denotam que, em alguma medida, o sistema de governo brasileiro se parlamentarizou.

Com efeito, a necessidade de coalizão sólida entre o governo e o parlamento para que seja viável a governança e o abuso do instituto do *impeachment* – que parece ser visto mais como forma de derrubar presidentes impopulares e incompetentes do que propriamente como mecanismo excepcionalíssimo, de combate a crimes de responsabilidade – são elementos que aproximam o sistema de governo brasileiro da lógica semipresidencialista.

É o que se passa a demonstrar, a partir de um estudo da sucessão presidencial no período pós-1988.

## **4.2 A sucessão presidencial após a Constituição de 1988**

### *4.2.1. Governo Collor: impopular e sem apoio no parlamento, o primeiro Presidente diretamente eleito no Brasil após a redemocratização sofre impeachment*

O primeiro Presidente eleito após a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi Fernando Collor de Melo.

Imerso em campanha sustentada na pauta anticorrupção e na defesa da renovação política, Fernando Collor derrotou candidatos que encarnavam o espírito da resistência à ditadura militar, como Ulysses Guimarães, Leonel Brizola e Mário Covas.<sup>243</sup>

---

<sup>243</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 93.

Politicamente isolado do Congresso Nacional desde o início do mandato, Collor foi empossado na Presidência da República em 15 de março de 1990.<sup>244</sup>

Os meses que se seguiram foram turbulentos. A inflação avançava, o governo investia contra a oligarquia econômica e política do país e a abertura da economia ao exterior desapontava a indústria nacional. O salário real despencou, enquanto a taxa de desemprego disparou, de modo a aumentar também a fome e a pobreza. Nessa conjuntura, os níveis de popularidade do Presidente Collor passaram a cair vertiginosamente.<sup>245</sup>

Preocupado com a situação, o Presidente Collor passou então a buscar formar coalizão com lideranças políticas. Em reportagem de 6 de setembro de 1991, o jornal *O Globo* noticiou que o então Presidente chegara a pedir a Tasso Jereissati, membro do PSDB, indicação de nomes para compor seu governo. Segundo a matéria, Collor admitira que “[era] preciso dar nova cara ao Governo. A credibilidade [estava] comprometida”. Até mesmo a possibilidade de antecipação do plebiscito marcado para 1993 – que confirmaria ou não a opção constituinte pelo sistema presidencialista de governo e pela forma republicana de governo –, na tentativa de buscar forçar a implementação do Parlamentarismo, teria sido levantada pelo então Presidente. Segundo a matéria, no diálogo com Jereissati, o Presidente Collor teria ponderado, *in verbis*<sup>246</sup>:

O ministério é ruim? Pois que se mude o ministério. O entendimento pressupõe a divisão de poder? Então que se divida o poder. O governo está imobilizado? Que se faça então o Parlamentarismo de fato, através da antecipação para o início do ano que vem do plebiscito previsto para 1993, e da adoção de um sistema híbrido, como transição para a nova forma de governo.

A empreitada, contudo, foi frustrada. O fracasso na tentativa de coalizão com o Legislativo, as derrotas no campo da economia, a grande desaprovação popular do

---

<sup>244</sup> Essas representariam apenas o início das medidas provisórias editadas no Governo Collor. Entre as mais marcantes, menciona-se a 168/1990, que sequestrou os depósitos correntes e a poupança. Nesse sentido, vide: ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 97.

<sup>245</sup> As pesquisas do Datafolha registraram que a popularidade presidencial caiu de 63%, em abril de 1990, para 36%, em junho do mesmo ano. No início de 1991, apenas 22% dos brasileiros aprovavam o Governo Collor. A esse respeito, confira-se: ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, pp. 101-102.

<sup>246</sup> *Collor pede a Tasso nomes para o Governo*. O País, 06/09/1991, matutina. P. 3. Disponível em: <<https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?busca=collor+pede+a+tasso>> Acesso em 07/11/2022.

governo, a abertura de Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar denúncias de corrupção contra Collor e contra pessoas que lhe eram próximas, bem como o estretecimento da relação com o Vice-Presidente da República, Itamar Franco, culminaram na abertura de processo de *impeachment* e na condenação de Fernando Collor por crime de responsabilidade.

Interrompeu-se, assim, o mandato do primeiro Presidente eleito diretamente no Brasil, após a redemocratização. Em seu lugar, o Vice-Presidente, Itamar Franco, que já estava na função provisoriamente, assumiu permanentemente a Presidência da República.

#### 4.2.2. Governo Itamar Franco e o confuso e esvaziado plebiscito de 1993

Foi no Governo Itamar que ocorreu o plebiscito para a escolha da forma e do sistema de governo do país.

Como visto acima, o embate entre os presidencialistas e os parlamentaristas na Constituinte de 1987/1988 fora acirrado. Naquele contexto, a previsão de um plebiscito para que a população, diretamente, chancelasse ou não a opção dos parlamentares quanto ao sistema de governo é vista, por muitos, como uma saída conciliatória.<sup>247</sup>

Já no início do ano de 1993, surgiram as três correntes defendidas em campanha: uma defendia o Presidencialismo, outra defendia o Parlamentarismo Republicano e a outra o Parlamentarismo Monárquico. Tal qual ocorre em campanhas eleitorais ordinárias, os defensores de cada modelo tiveram acesso gratuito aos meios de comunicação social e elaboraram programas que apresentavam cada um dos três modelos ao povo.<sup>248</sup>

A despeito das três opções que pareciam estar em jogo, o Tribunal Superior Eleitoral, pelo modelo de cédulas estabelecido para a votação plebiscitária, acabou por permitir, em vez de três, quatro opções. Isso porque estabeleceu-se que cada eleitor votaria duas vezes: primeiro, escolheria a forma de governo – entre a monárquica e a republicana – e, depois, escolheria o sistema de governo – entre o

---

<sup>247</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2 ed., 3 reimpr. Belo Horizonte: fórum, 2017, p. 177.

<sup>248</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2 ed., 3 reimpr. Belo Horizonte: fórum, 2017, p. 178.

presidencialista e o parlamentarista. Dessa forma, em tese, o resultado final do plebiscito poderia culminar nos seguintes formatos: **i)** Parlamentarismo Monárquico; **ii)** Parlamentarismo Republicano; **iii)** Presidencialismo Republicano; e **iv)** paradoxalmente, a esdrúxula figura de um Presidencialismo Monárquico.

A cientista política Maria Victoria Benevides, à época do plebiscito, teria criticado a confusão que se engendrava. Para ela, ocorrera "um verdadeiro insulto ao bom-senso na confecção da cédula. Entre outras impertinências, persiste o risco de vermos votado um mostrengo como 'monarquia presidencialista. Mais uma vez, o mundo se curvará diante de nossa imaginação criadora".<sup>249</sup>

A falta de clareza quanto às possibilidades de escolha somada à baixa mobilização popular em prol do assunto esvaziou o plebiscito. Mais de 25% (vinte e cinco por cento) do eleitorado não compareceu às urnas. Dos votos contabilizados para a escolha do sistema de governo, aproximadamente 20% (vinte por cento) correspondia à soma entre os percentuais de votos brancos e nulos. Entre os que restaram, a maioria votou pela confirmação do Presidencialismo.<sup>250</sup>

O sucessor de Itamar Franco na Presidência da República do Brasil foi Fernando Henrique Cardoso, que, já em primeiro turno, venceu as eleições de 1994.

#### *4.2.3. Governo FHC: a sólida coalizão no Congresso Nacional que resultou em eficiência governativa e em reeleição*

O Governo FHC foi marcado por significativas reformas constitucionais. No campo da Economia, o governo adotou postura mais liberal, com a mitigação de restrições ao capital estrangeiro, flexibilização dos monopólios do Estado e um amplo programa de privatizações.

Politicamente, destacou-se a aprovação da Emenda Constitucional n. 16, que possibilitou a reeleição para os cargos de Presidente da República, de Governador dos Estados e do Distrito Federal, bem como de Prefeito.<sup>251</sup>

---

<sup>249</sup> PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil: da Colônia à 6ª República*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002, p. 393.

<sup>250</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2 ed., 3 reimpr. Belo Horizonte: fórum, 2017, p. 178.

<sup>251</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2 ed., 3 reimpr. Belo Horizonte: fórum, 2017, pp. 179-180.

A esse respeito, surgiram, à época, denúncias de supostos episódios de compra de apoio parlamentar para que a Emenda fosse aprovada. Em matéria de 13 de maio de 1997, o jornal Folha de São Paulo divulgou gravações de conversas envolvendo o então Deputado Federal Ronivon Santiago, nas quais o parlamentar teria admitido o recebimento de valores para votar a favor da Emenda Constitucional n. 16, que possibilitou a reeleição presidencial.<sup>252</sup>

Todavia, ofuscadas pela alta eficiência governativa e pela ampla aprovação popular do Governo FHC, aquelas acusações não tiveram o condão nem de impedir a aprovação da Emenda e nem de prejudicar a vitória de Fernando Henrique Cardoso nas eleições subsequentes. Reeleito no prélio de 1998, o então Presidente, em seu segundo mandato, deu sequência às reformas iniciadas. Patrocinou a reforma administrativa, a reforma da Previdência e aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ao todo, durante os dois mandatos do Presidente FHC, foram aprovadas 35 Emendas Constitucionais. O sucesso da Presidência de Fernando Henrique Cardoso, com efeito, se deve, em grande parte, à boa relação com o Congresso Nacional e à sólida coalizão que conseguiu formar no Parlamento. Propostas de Emenda à Constituição e Projetos de Lei que eram por ele desenhados e apresentados eram facilmente aprovados, em razão das articulações políticas. Isso viabilizou reformas importantes, que melhoraram a realidade brasileira.

#### *4.2.4. Governo Lula: aprovação popular e coalizão no Congresso Nacional prevalecem sobre as denúncias de corrupção*

Findo o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, filiado ao Partido dos Trabalhadores, foi eleito Presidente da República. Pela primeira vez após a ditadura militar, o Brasil elegia um Presidente posicionado à esquerda, ideologicamente, e ligado aos movimentos sociais. Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento afirmam que a ausência de reação militar à eleição de Lula demonstrou o amadurecimento da democracia brasileira, *in litteris*<sup>253</sup>:

---

<sup>252</sup> RODRIGUES, Fernando. *Deputado diz que vendeu seu voto a favor da reeleição por R\$ 200 mil.* Folha de São Paulo. 13/05/1997. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/5/13/brasil/13.html>> Acesso em 7/11/2022.

<sup>253</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho.* 2 ed., 3 reimpr. Belo Horizonte: fórum, 2017, p. 180

Nas eleições de outubro de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva se elege pelo PT, derrotando, no segundo turno, o candidato do PSDB, José Serra." A posse do novo Presidente, um ex-líder sindical, egresso das camadas mais humildes da população, foi um fato repleto de simbolismo. A ausência de qualquer reação dos militares ou de outros setores da sociedade diante da eleição de uma liderança profundamente identificada com a esquerda e com os movimentos sociais revelou o amadurecimento institucional da democracia brasileira.

Sérgio Abranches, no mesmo sentido, aponta que a eleição de Lula insuflou “orgulho e esperança” no povo brasileiro<sup>254</sup>:

A vitória de Lula foi um fato grande demais, para permitir que o governo ainda se sobrepusesse na mídia e na sociedade. Os corações e mentes estavam tomados pela explosão de emoções contraditórias que sua vitória provocou. Mas, sobretudo, o país sentia orgulho e esperança. Orgulho de ser uma democracia que elege um militante sindical para ser o 17º presidente da República escolhido pelo voto direto. Esperança de que um governo mais próximo das aspirações populares enfrentasse as desigualdades e carências que enodoavam a história do país. Foi um momento histórico em muitas dimensões. A mobilidade social e política levou Lula à Presidência. A democracia avançou. Pela primeira vez, desde o distante 1961, 41 anos antes, um presidente eleito terminava o mandato e passava a faixa para outro presidente eleito.

No tocante à política econômica, o Governo Lula preservou as linhas gerais praticadas por Fernando Henrique Cardoso, o que possibilitou a manutenção da estabilidade econômica do país. Já no campo dos direitos sociais, as políticas públicas redistributivas, voltadas para a população hipossuficiente, foram intensificadas. O Programa Bolsa Família, a esse respeito, apresentou resultados significativos, com expressiva melhoria das condições sociais no Brasil.<sup>255</sup>

Em meio ao crescimento da economia brasileira e à ascensão acelerada da popularidade do Presidente Lula, no ano de 2005, a Folha de São Paulo publicou entrevista concedida pelo então Deputado Roberto Jefferson, que denunciava suposto esquema de corrupção envolvendo o Partido dos Trabalhadores e os parlamentares da base governista. Segundo ele, o então tesoureiro do Partido dos Trabalhadores pagava quantias mensais a deputados do Partido Liberal (PL) e do então Partido Progressista (PP) em troca de apoio parlamentar em favor do Governo Federal. Em

---

<sup>254</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 229.

<sup>255</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2 ed., 3 reimpr. Belo Horizonte: fórum, 2017, pp. 180-181.

referência à periodicidade mensal dos pagamentos, o esquema ficou conhecido como “Mensalão”, e abalou significativamente a estrutura do governo.<sup>256</sup>

Não obstante a queda de sua popularidade, decorrente do escândalo do Mensalão, em 2006, Lula foi reeleito para um segundo mandato presidencial, no qual foram mantidas as tendências sociais e econômicas praticadas no primeiro mandato. As condições de vida da população, principalmente da parcela mais carente dos brasileiros, seguiam em processo de melhora significativa, o que fez com que a popularidade do Presidente retomasse seu crescimento. Em adição a isso, a economia crescia, a inflação estava sob controle e o Banco Central baixava os juros.<sup>257</sup>

A combinação entre o sucesso das políticas socioeconômicas e o apoio popular e do Congresso Nacional prevaleceu sobre as denúncias de corrupção que assombravam o Governo Lula. No fim de seu segundo mandato, a popularidade líquida do Presidente Lula atingia os 90% (noventa por cento), o que lhe permitia, na prática, eleger quem lhe aprovesse. A esse respeito, Sérgio Abranches<sup>258</sup>:

A popularidade recorde de Lula e o crescimento econômico alavancariam a trajetória de Dilma Rousseff rumo à Presidência. [...] A aprovação do governo Lula chegou a 72%, em dezembro de 2009. A desaprovação foi de 6%. A popularidade líquida era de 82%. O nome de Dilma começava a pegar. As pesquisas de intenção de votos do Datafolha mostravam que ela, com 26%, polarizava com José Serra, o nome que despontava como candidato do PSDB, com 40%. Em fevereiro, com 28%, já encostava em Serra, com 32%, ancorada na popularidade de seu patrono. José Serra assumiu a candidatura em março de 2010. Daí em diante, seria a gangorra típica das campanhas eleitorais. Mas Dilma iria se consolidando como a favorita. A aprovação de Lula chegou a 73% e a desaprovação a 5%. A popularidade líquida batia em 87%. Poucos dias após o anúncio da candidatura de Serra, a popularidade do presidente bateu novo recorde. A aprovação passou para 76% e a desaprovação caiu a desprezíveis 4%. A popularidade líquida em 90% mostrava que ele era, naquele momento, unanimidade no país. [...]

A trajetória da popularidade de Lula não tem paralelo na história republicana brasileira. Sua enorme capacidade de comunicação e seu talento invulgar para o palanque, associados aos resultados concretos de seu governo para a população, lhe deram força no Congresso e a faculdade de eleger quem quisesse para sucedê-lo. Na macropolítica, ele estava blindado e era incontestável na sociedade. Na micropolítica, conseguia neutralizar os problemas do dia a dia. Os mais graves, como os escândalos de corrupção, ele minimizava, usando seu poder social na macropolítica. Da perspectiva desse desempenho, não creio que Lula venha a ter um similar ou que esse particular sucesso social venha a se repetir.

<sup>256</sup> LO PRETE, Renata. *Contei a Lula do “mensalão”, diz deputado*. Folha de São Paulo. 06/06/2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u69403.shtml>. Acesso em 07/11/2022.

<sup>257</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 257.

<sup>258</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 267.

Nesse cenário, com o apoio do Presidente Lula, em 31 de outubro de 2010, pela primeira vez na história, o Brasil elegeu uma mulher para ocupar a Presidência da República. Em 2011, começava o primeiro mandato de Dilma Rousseff.

#### *4.2.5. Governo Dilma Rousseff: por mais uma vez, impopularidade e frágil coalizão no Congresso Nacional levam ao impeachment*

Sucessora de Lula, a Presidente Dilma Rousseff, todavia, não herdou de seu antecessor a habilidade de formar e manter a coalizão. A formação dos Ministérios, por exemplo, sobretudo aqueles posicionados no centro do governo, se deu, quase que por completo, por filiados ao Partido dos Trabalhadores. Partidos tradicionalmente componentes da base governista, como o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, perderam espaço. Nesse contexto, já no início do Governo Dilma, iniciaram-se os atritos entre Executivo e Legislativo.<sup>259</sup>

Escândalos de corrupção estouravam com frequência, derrubando Ministros e forçando novas nomeações. A economia também enfrentava dissabores. Com inflação galopante, o crescimento econômico do país desacelerou. Adicionalmente, tragédias ocasionadas por desastres naturais, como as enchentes no país, o crescimento de greves e o avanço no julgamento da Ação Penal n. 470, pelo Supremo Tribunal Federal – que investigava o escândalo do Mensalão – contribuíram para o aumento da tensão no exercício da Presidência da República e na relação entre os Poderes da República.<sup>260</sup>

No ano de 2013, manifestações populares inicialmente mobilizadas em razão do aumento das tarifas de ônibus, impulsionadas pelas redes sociais, logo se agigantaram e ganharam pautas mais amplas. A população protestava contra a corrupção, a inflação, os gastos com a Copa das Confederações e Copa do Mundo, entre outras questões. Os movimentos populares – ali iniciados e que se estenderiam pelos anos seguintes – somados às investigações que culminariam na Operação Lava

---

<sup>259</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, pp. 270-271.

<sup>260</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, pp. 275-282.

Jato fizeram com que a popularidade da Presidente Dilma Rousseff despencasse em 2014, pleno ano eleitoral<sup>261</sup>:

A popularidade da presidente foi abalada pelos escândalos na Petrobrás e pelas manifestações de protesto contra a Copa. Era algo inédito ver, no país do futebol, as ruas tomadas por pessoas insatisfeitas com os gastos para o campeonato mundial. Em abril, embora a aprovação do governo se mantivesse estável, em 41%, a desaprovação chegou a 25%, e a popularidade líquida caiu para 24%. Um mês depois, a aprovação caiu para 35% e a desaprovação subiu para 26%, levando a popularidade líquida a 15%.<sup>3</sup> Em junho, puxada pelo pessimismo com a economia, a popularidade da presidente caiu mais. A aprovação foi para 33% e a desaprovação para 28%. A popularidade líquida derrapou para 8%.

A despeito do conturbado momento, o marketing eleitoral da campanha da Presidente Dilma – que apostava em promessas de melhora e afirmações sobre um país cujas características descritas não coincidiam com a conjuntura fática do Brasil – e o apoio do ex-Presidente Lula conseguiram suprir as deficiências. Em apertada disputa, com 51,6% (cinquenta e um inteiros e seis décimos por cento) dos votos, Dilma Rousseff venceu o segundo turno das eleições presidenciais contra Aécio Neves, que obtivera 48,4% (quarenta e oito inteiros e quatro décimos por cento) dos votos.<sup>262</sup>

Iniciado em 2015, o segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff foi conturbado desde o princípio. Inflação em alta, contas do Tesouro no negativo – pela primeira vez, desde 1997 – e juros em forte escalada assolavam a economia brasileira. Ademais, o não cumprimento das promessas de campanha fizeram com que a popularidade líquida da Presidente caísse para - 31% (valor negativo de trinta e um por cento) já na primeira semana de fevereiro. Segundo Sérgio Abranches, “a presidente, ao longo do primeiro governo, havia demonstrado não ter as aptidões e o traquejo necessário para resolver impasses políticos”.<sup>263</sup>

Com o desabamento de sua popularidade e a dificuldade para organizar uma coalizão, a Presidente Dilma via sua relação com o Congresso Nacional se intoxicar. A possibilidade de *impeachment* passou a ser ventilada no Legislativo. Em 16 de março de 2015, mais de 1 milhão de pessoas foram às ruas, em todos os estados do

<sup>261</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 291.

<sup>262</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 292.

<sup>263</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 297.

país, aos brados de “Fora Dilma”. De modo a piorar a situação, o Tribunal de Contas da União encontrou irregularidades nas contas da Presidente de 2014 e apontou violação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em manobra que viria a ficar conhecida como *pedalada fiscal*. Em agosto, a popularidade líquida da Presidente Dilma Rousseff era de - 80% (valor negativo de oitenta por cento).<sup>264</sup>

A mistura entre impopularidade nas ruas, desastre econômico, pedaladas fiscais, escândalo da Lava Jato e ruptura da articulação entre governo e Congresso Nacional formava o caldo em que Dilma Rousseff se afogaria. Recebido em 17 de setembro, um pedido de *impeachment* formulado por Hélio Bicudo e Miguel Reale Jr. foi aceito por Eduardo Cunha, Presidente da Câmara dos Deputados, em 2 de dezembro de 2015.<sup>265</sup>

No fim do ano de 2015, o país estava em crise em todos os setores. Politicamente, a coalizão do Governo Dilma Rousseff já havia se desidratado e a maioria parlamentar era favorável ao *impeachment*. Economicamente, o país estava em crise, em decorrência da inflação. Judicialmente, o avanço da Operação Lava Jato gerava no povo brasileiro um sentimento coletivo de indignação. O quadro era irreversível. Em abril e maio de 2016, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, respectivamente, autorizaram a abertura do processo de *impeachment* e afastaram Dilma Rousseff da Presidência da República. Em 4 de agosto, após diversas sessões e oitiva de dezenas de depoentes, a comissão do *impeachment* aprovou relatório do então Senador Antônio Anastasia e denunciou Dilma Rousseff. No dia 10 de agosto, o Senado aceitou a denúncia e a Presidente afastada passou à condição de ré. No mesmo mês, em longa sessão ocorrida entre os dias 25 e 31, Dilma Rousseff foi condenada pela prática de crime de responsabilidade e destituída, definitivamente, da Presidência da República.

Em seu lugar, assumiu o cargo o Vice-Presidente eleito, Michel Temer.

---

<sup>264</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, pp. 298-302.

<sup>265</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, pp. 305-306.

#### 4.2.6. Governo Temer: boa relação com o Legislativo leva a um governo de sucesso e à aprovação de reformas importantes

Como consequência da destituição, em 31 de agosto de 2016, Michel Temer assumiu definitivamente a Presidência da República. Resultado de um traumático processo de *impeachment*, ao Governo Temer não possuía níveis elevados de popularidade. Adicionalmente, os escândalos de corrupção estourados no Governo Dilma Rousseff continuavam a ser progressivamente revelados com os avanços da Operação Lava Jato, o que prejudicava a confiança da população no novo governo que ali se estabelecia.

Se, por um lado, os níveis de popularidade do Presidente Michel Temer não se diferenciavam tanto daqueles observados na presidência de Dilma Rousseff, por outro, a habilidade que o novo governo tinha de dialogar com o Congresso Nacional era muito superior àquela observada no governo que o antecedeu. A esse respeito, Pedro Feliú Ribeiro, Professor e Pesquisador da Universidade de São Paulo, assim observa<sup>266</sup>:

Si la base de apoyo al gobierno se desplomó en 2016 durante la presidencia de Rousseff (2011-2016) (Nunes y Ranufo 2017), al año siguiente vio un presidente con una coalición de apoyo disciplinado y mayoritario que ha garantizado un alto éxito legislativo de las iniciativas presidenciales. Aun cuando la presidencia en Brasil tiene capacidad presupuestaria, administrativa y legislativa para construir el apoyo mayoritario, el contexto de un congreso con elevada fragmentación partidaria (Limongi 2006), la administración de esta coalición política es uno de los principales desafíos en la implementación de las políticas públicas del gobierno (Bertholini y Pereira 2017). El año 2017 fue testigo del elevado éxito del presidente Temer en esta tarea (Pereira 2017), hecho aún más impresionante dada la negativa coyuntura política, social y económica que caracterizó al país.

A sólida coalizão formada com o Legislativo permitiu que o Governo Temer implementasse relevantes reformas no país, inobstante as adversidades que acometiam o cenário político-institucional brasileiro e a curta duração de seu mandato<sup>267</sup>:

<sup>266</sup> FELIÚ, Pedro. *Sobreviviendo a reformas, impopularidade y casos de corrupción*: el presidencialismo de coalición del Brasil de Temer. In: Revista de Ciencia Política / Volumen 38 / n. 2 / 2018 / 181-206. Universidade de São Paulo, 2018, p. 182.

<sup>267</sup> FELIÚ, Pedro. *Sobreviviendo a reformas, impopularidade y casos de corrupción*: el presidencialismo de coalición del Brasil de Temer. In: Revista de Ciencia Política / Volumen 38 / n. 2 / 2018 / 181-206. Universidade de São Paulo, 2018, p. 202.

Apesar de las adversidades, el presidente logró aprobar importantes reformas legislativas y mantenerse en el cargo, contando con un amplio y disciplinado apoyo de la coalición partidista del gobierno en el Congreso Nacional. La reforma laboral, la tercerización y el rechazo de las dos denuncias de corrupción en su contra demostraron la fuerza legislativa de Temer. Los cambios relevantes que no necesitaban el Congreso Nacional también se implementaron en 2017, como en el caso de la política exterior, en donde la suspensión de Venezuela del MECOSUR y la solicitud de adhesión a la OCDE caracterizaron la modificación del posicionamiento brasileño en relación con gestiones pasadas.

Al año del impeachment a Dilma Rousseff, Temer demostró la elevada gobernabilidad que el presidencialismo de coalición brasileño puede generar. Por medio de la utilización de los recursos administrativos, presupuestarios y la formación de una coalición de partidos cohesiva desde el punto de vista ideológico, el Ejecutivo garantizó una elevada eficiencia en su relación con el Congreso Nacional.

Em palestra concedida em 2021, no âmbito do *Ciclo de Debates “Conferências Paulo Brossard” - Reforma Política e Democracia: um olhar para o futuro*, organizado pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), o Presidente Michel Temer afirmou que o bom desempenho do seu governo na implementação das reformas se deu, em grande parte, em razão da coalizão formada entre Executivo e Legislativo<sup>268</sup>:

No meu Governo, eu trouxe o Congresso Nacional para governar comigo. Não apenas porque quisesse, mas porque, mesmo no Presidencialismo, você precisa ter uma maioria parlamentar. Senão você não governa. Você manda projetos de lei, propostas de emenda à Constituição. Você, Presidente da República, edita medidas provisórias e precisa vê-las aprovadas pelo Congresso Nacional. De modo que, sem o Congresso Nacional, você realmente não governa. Eu penso até que o sucesso do meu governo deveu-se precisamente a essa interação, entre o Congresso Nacional e o Executivo. E vejam todos que nós, num período curtíssimo, de 2 (dois) anos e meio, nós conseguimos fazer reformas fundamentais para o país. Por exemplo, a modernização trabalhista. Vocês sabem que mexer na legislação do trabalho é um vespeiro. E, entretanto, nós conseguimos, com muita tranquilidade e pautados pelo diálogo, levar adiante a modernização, com auxílio do Congresso Nacional. [...] De igual maneira, o teto de gastos públicos. O teto de gastos públicos é algo limitativo para o Presidente da República, pois impede medidas populistas. Como é limitativo também para os parlamentares, que, muito legitimamente, querem verbas e mais verbas para encaminhar para seus estados e municípios. Mas nós conseguimos, mediante diálogo – mais uma vez revelando a interação do Congresso Nacional com o Executivo –, aprovar o teto de gastos públicos. [...] Estou dizendo isso para revelar a importância extraordinária da conexão entre parlamento e Executivo. E não foi diferente na reforma do ensino médio e nessas medidas econômicas todas que redundaram na recuperação das empresas estatais, que redundaram na queda da inflação, na queda dos juros. Só foi possível em função do apoio que me dava o Congresso Nacional,

---

<sup>268</sup> TEMER, Michel. *Ciclo de Debates “Conferências Paulo Brossard” - Reforma Política e Democracia: um olhar para o futuro. “Semipresidencialismo e Governabilidade”*. Realização: IDP. Palestra ocorrida em 14/06/2022. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=tgHcjITGbyU&t=2594s>> Acesso em 07/11/2022.

a quem fui buscar, reitero, para governar comigo. Foi uma experiência muito exitosa, de muita tranquilidade. Eu não tinha dificuldades. E vocês sabem que eu tive, também legitimamente, uma oposição ferocíssima, logo no início do meu mandato. Afinal, quem perdeu o poder foi para a oposição. [...] Mas tudo isso foi possível, volto a dizer, porque eu tive o Congresso Nacional ao meu lado. E veja, eu reitero, no Presidencialismo, você não governa se não tiver maioria parlamentar. Tanto mais, fora a oposição de natureza política, depois eu tive oposição de natureza institucional. Figuras do setor público, ocupantes de cargos importantes na administração, buscaram derrubar o governo. Tentativa brutal de buscar a queda do governo. Mas não conseguiram. Eu deixava que eles se manifestassem, eu tinha o apoio do Congresso Nacional, e ia governando. Portanto, eu quero dizer que, também no Presidencialismo puro, você precisa do apoio do Congresso Nacional. E esse apoio foi fundamental para que fizéssemos o que fizemos no governo.

Em oportunidade anterior, enquanto ainda ocupava a Presidência da República, Michel Temer concedeu entrevista a Gilmar Ferreira Mendes, na ocasião do aniversário de 30 (trinta) anos da Constituição Federal, na qual afirmou que, na prática, as características do seu governo se aproximavam daquelas observadas nos sistemas semipresidencialistas, e reiterou que a relação entre Executivo e Congresso Nacional eram essenciais para o êxito governativo<sup>269</sup>:

**Michel Temer:** Eu hoje sou muito adepto da ideia do Semipresidencialismo. Eu até confesso que pratiquei, mais ou menos, essa fórmula. Porque o Legislativo, no Brasil, sempre foi tido como espécie de apêndice do Poder Executivo. No meu governo não. No meu governo, eu acredito que o legislativo é parceiro do governo. Ajuda a governar. Eu dividi muito as questões de governo com o apoio do Legislativo. Ou seja, os avanços todos que nós tivemos no Brasil nesses dois anos – e não foram poucos – resultaram de um diálogo muito acentuado entre Executivo e Legislativo.

**Gilmar Mendes:** E reformas importantes foram aprovadas.

**Michel Temer:** Sim, claro. A reforma do teto dos gastos, a questão da modernização trabalhista, a reforma do Ensino Médio (eu fui Presidente da Câmara dos Deputados pela primeira vez em 1997, há mais de 20 [vinte] anos, e já se falava em reforma do ensino médio, mas nunca se chegou a essa reforma). [...] A própria recuperação das estatais foi uma coisa do nosso governo. E tudo isso é que foi uma modificação muito sensível em tudo que acontecia no nosso país. Veja a inflação, [saiu] de 10,28% (dez inteiros e vinte e oito centésimos por cento) e hoje está em menos de 3% (três por cento).

O ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, em entrevista ao portal de notícias UOL, afirmou que o Governo Temer conseguiu implementar mais reformas do que se imaginava possível e concordou que isso foi viável em razão do apoio do Congresso Nacional. afirmou, adicionalmente, que os níveis de popularidade do

<sup>269</sup> TEMER, Michel. *Estado de Direito: 30 anos*. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <<https://omniproducoes.wixsite.com/constituinte30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=f81b82a135ed4e7fbd0c8d1c3a37bb44&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>> Acesso em 06/11/2022.

Presidente Temer não eram elevados – mesmo com as importantes reformas por ele implementadas – em decorrência do fato de o seu mandato ter se originado de um processo de *impeachment*. Segundo ele, os traumas decorrentes do *impeachment* dificultariam o reconhecimento das qualidades do governo, mesmo em caso de acertos<sup>270</sup>:

Tem força no Congresso e conseguiu fazer mais mudança do que eu podia imaginar. [...] As medidas positivas que o Governo Temer conseguiu implementar foram no Congresso. A inflação caiu muito e a sociedade vai perceber. A taxa de juros caiu muito, com o tempo se vai perceber. Mudou a lei do Petróleo, para melhor. Mexeu na educação, para melhor. Mas a sociedade não percebeu. Todo problema do *impeachment* é esse. *Impeachment* é um processo traumático. Eu assisti a dois: o do Collor e o da Dilma. E eu fui reticente em apoiar os dois. Ulysses também era reticente. Porque nós sabíamos da consequência disso. Você tira alguém que foi eleito. Segue a lei, tudo é legal, mas a razão pela qual você tira não é porque ele infringiu só a lei, é porque ele parou de governar, não tem mais condições políticas de governar. E você vai colocar no lugar de quem estava lá alguém que foi votado, mas o povo não sabe, que é o Vice-Presidente. Então é difícil o Vice-Presidente ser reconhecido, mesmo quando ele está fazendo – como é o caso do Presidente Temer – coisas que são positivas. Então tem essa desconexão entre sociedade e governo.

Com o apoio do Congresso Nacional e, mesmo sem apoio popular, o Governo Temer conduziu-se sem dificuldades até o fim do mandato, implementando significativas reformas que, por sua vez, melhoraram o quadro econômico do Brasil.

#### 4.2.7. Governo Bolsonaro: Presidência fragilizada, ameaça recorde de pedidos de *impeachment* e protagonismo do Congresso na agenda reformista

Eleito em 2018, Jair Bolsonaro assumiu a Presidência da República em 1º de janeiro de 2019. Relativamente ao Governo Bolsonaro – ainda inacabado – o presente trabalho se restringirá ao tempo de mandato já transcorrido até o momento em que se escreve.

Desde o início de seu governo, o Presidente Jair Bolsonaro se recusou a formar coalizão com o Congresso Nacional. Em uma dinâmica de afrontamento contra as instituições democráticas e os demais Poderes da República, o governo não

---

<sup>270</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. *Eu [também] não sabia*. Entrevista concedida a Guilherme Azevedo, jornalista do portal de notícias UOL, em 2018. Disponível em: <https://www.uol/noticias/especiais/entrevista-fhc.htm#eu-tambem-nao-sabia>. Acesso em 07/11/2022.

conseguiu implementar políticas públicas relevantes. A esse respeito, Sérgio Abranches<sup>271</sup>:

Bolsonaro escolheu uma presidência de confrontação desde a posse. Não foi surpresa. Ele anunciou sua disposição ao enfrentamento já na campanha. Recusando o enquadramento institucional do presidencialismo de coalizão, extrapola suas atribuições legislativas, fere a divisão constitucional entre os Poderes, incentiva um protagonismo retaliatório do parlamento e a reiterada judicialização de suas decisões. No seu primeiro ano de governo, ele teve o maior número de vetos rejeitados pelo Congresso. Tem usado medidas provisórias e decretos, de forma autocrática, revelando sua verdadeira personalidade autoritária. O Legislativo tem rejeitado medidas provisórias em número significativo e aprovado decretos legislativos para anular decisões do presidente. Só não editou mais decretos legislativos porque, diante da ameaça de ter medidas anuladas, Bolsonaro recua. Mas não abandona as ideias que as inspiraram, todas lesivas a institucionalidade democrática, aos direitos constitucionais, à proteção dos povos indígenas e a preservação da biodiversidade. Tem insistido em muitas delas, até agora sem sucesso. [...] Em confronto com instituições e práticas de freios e contrapesos, que garantiram a governança e a governabilidade desde a redemocratização, o presidente segue arriscado caminho limítrofe ao autoritarismo.

A recusa em formar uma coalizão e a decorrente inaptidão do Governo Bolsonaro em conseguir implementar políticas relevantes motivaram o Legislativo a assumir o protagonismo reformista<sup>272</sup>:

No vácuo de poder, o Legislativo assumiu a iniciativa de aprovar a reforma da Previdência e adotar outras medidas da agenda reformista. As propostas do Executivo que chega a analisar têm sofrido profundas alterações, para retirar delas todo tipo de conteúdo contrário à cultura democrática que se formou nos últimos 35 anos.

[...]

A recusa do presidente em governar de acordo com o modelo institucional agravou o quadro e estimulou uma dinâmica dispersiva no Congresso. Ele se recusou a formar uma coalizão com novos critérios, sem o condenado toma lá dá cá e sem corrupção. [...]. O protagonismo do Legislativo continuado é uma quimera dos que apoiaram Bolsonaro no mercado financeiro e se inquietam com as limitações pessoais do presidente e seu reduzido espaço de manobra política como presidente minoritário. Lideranças do Legislativo conseguem expandir seu poder no vácuo deixado pela incapacidade presidencial de usar seu poder de agenda.

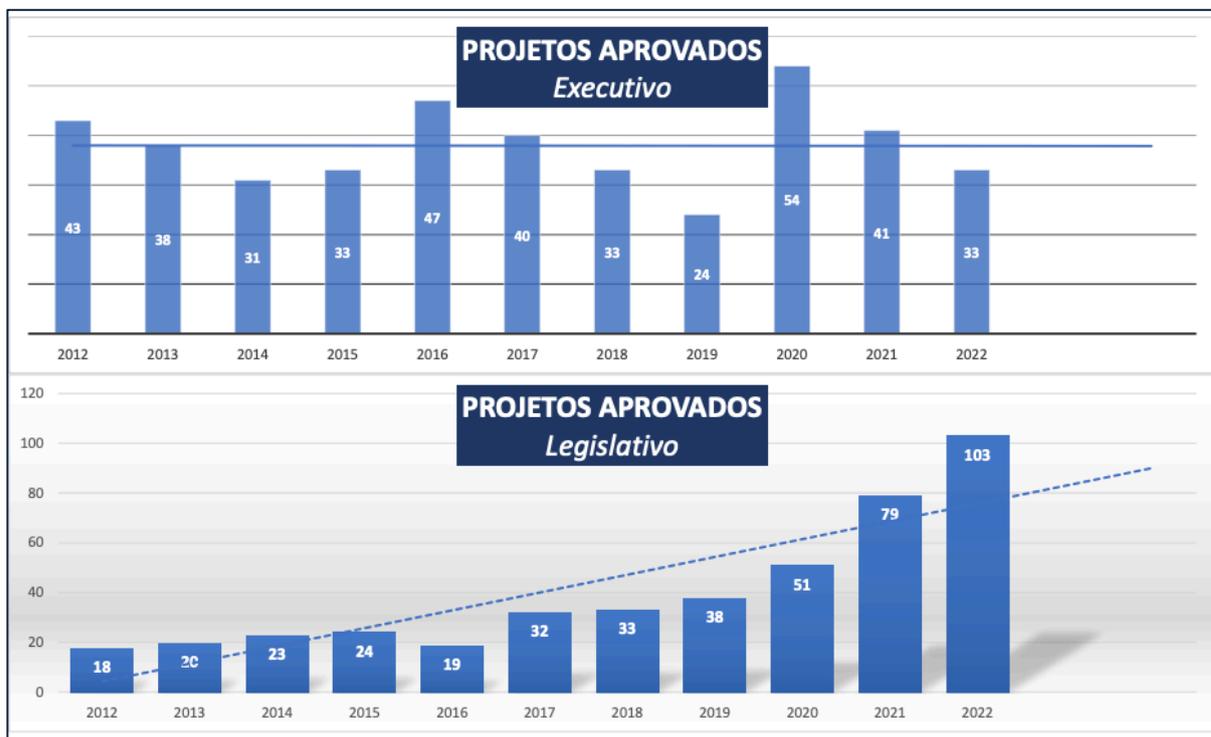
Levantamento feito a pedido da Frente Parlamentar do Empreendedorismo demonstra, numericamente, o aumento das aprovações de projetos de lei propostos

---

<sup>271</sup> ABRANCHES, Sérgio. *O tempo dos governantes incidentais*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020, pp. 156-157.

<sup>272</sup> ABRANCHES, Sérgio. *O tempo dos governantes incidentais*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020, pp. 157-158.

pelo Poder Legislativo, bem como a diminuição do número de projetos aprovados que tenham tido origem no Executivo<sup>273</sup>:



Adicionalmente, a pandemia da COVID-19, que vitimou milhões de pessoas em todo o mundo, atingiu em cheio o Brasil durante o mandato do Presidente Bolsonaro. No contexto brasileiro, a gestão da pandemia acabou comprometida pela política de confronto que o Governo Federal adotava contra as autoridades médicas, os demais Poderes da República e as unidades federativas<sup>274</sup>:

O Brasil segue a trajetória dos Estados Unidos. Bolsonaro sempre copia Trump. Criou enorme confusão com o que tratou, durante a maior parte do tempo, como uma "gripezinha". Estimulou as pessoas a romperem a recomendação de isolamento social. Ele próprio jamais respeitou as recomendações de "distanciamento social" das autoridades médicas. Bolsonaro tentou desacreditar sistematicamente as orientações do ministro da Saúde, em linha com a OMS, sobre a necessidade de distanciamento social. Demitiu o ministro nomeado para o cargo desde o início do governo. Seu sucessor pediu demissão antes de completar um mês no cargo, por não aceitar tomar decisões que contrariavam as orientações médico-científicas.

<sup>273</sup> SANTOS, Rafa. *Com governo enfraquecido, Congresso se torna protagonista na proposição de leis*. Consultor Jurídico. 19/07/2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jul-19/congresso-nacional-assume-protagonismo-proposicao-leis>> Acesso em 07/11/2022.

<sup>274</sup> ABRANCHES, Sérgio. *O tempo dos governantes incidentais*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020, p. 267.

Para seu lugar, Bolsonaro nomeou interinamente um general, que militarizou todos os postos de comando do ministério. Governadores, em todas as regiões, responderam com muito mais rigor à ameaça da pandemia. Mas a centralização do federalismo brasileiro confere tamanha hegemonia econômico-financeira à União que os governadores e prefeitos não conseguem executar as competências que a Constituição lhes dá, sem o apoio federal.

A personalidade impulsiva e autoritária de Bolsonaro o incapacita para mudar suas opiniões de acordo com o desenrolar da realidade. O presidente fechou seu circuito mental na politização da pandemia. Entrou em competição com os governadores de orientação mais à direita do Sudeste, João Doria e Wilson Witzel, que ele vê como seus adversários eleitorais em 2022. Opôs-se à linha de ação que eles adotaram, a despeito de seguirem as recomendações do consenso dos epidemiologistas do país e do mundo, e criou obstáculos à cooperação interfederativa.

[...]

Bolsonaro elegeu os governadores, principalmente de São Paulo e do Rio de Janeiro, como inimigos-alvo. O brasileiro é um dos poucos governantes que ainda se mantém na negação da gravidade da pandemia. Ele também lançou dúvidas sobre a OMS.

A paralisia do Governo Bolsonaro na política e os confrontos constantes com os demais Poderes da República somados à má-gestão da pandemia da COVID-19 mantiveram baixa a popularidade presidencial em todo o mandato, até aqui. Segundo cálculos do economista Braúlio Borges, da consultoria LCA e do IBRE-FGV, o grau de popularidade do Presidente Bolsonaro, em 2019, ficou “em torno de zero, depois oscila entre levemente negativo e positivo e, de 2020 em diante, torna-se mais negativo. Após uma piora máxima para algo em torno de -30% no segundo semestre de 2021, a aprovação líquida vem melhorando, e hoje está -13% (agosto de 2022)”.<sup>275</sup>

Em cenário de baixa popularidade e coalizão debilitada, o Presidente Jair Bolsonaro é alvo de mais de 150 (cento e cinquenta) pedidos de *impeachment*. O número é o mais alto entre todos os presidentes brasileiros diretamente eleitos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, com muita diferença. Antes de se completarem 4 (quatro) anos de mandato, o número de pedidos de *impeachment* contra Bolsonaro já ultrapassa a soma dos pedidos formulados em desfavor dos Presidentes Lula, Dilma e Temer, juntos, nos 16 (dezesesseis) anos anteriores.<sup>276</sup>

Assinados por parlamentares, adversários políticos, antigos aliados, juristas prestigiados e outros setores da sociedade civil, os pedidos de *impeachment* advêm

<sup>275</sup> DANTAS, Fernando. *Bolsonaro com 20% a 30% de chances*. Estadão. 31/08/2022. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/blogs/fernando-dantas/bolsonaro-com-20-a-30-de-chances/>> Acesso em 7/11/2022.

<sup>276</sup> Os pedidos de *impeachment* de Bolsonaro. Pública. Disponível em: <https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/quantos-pedidos-de-impeachment-os-ultimos-presidentes-receberam/>. Acesso em 7/11/2022.

de matizes políticas e ideológicas diversas, e reúnem uma infinidade de temas, como a má-gestão da pandemia, manifestações antidemocráticas, corrupção, crimes de ódio, abuso de poder, ataques à imprensa e às instituições democráticas, quebra de decoro, entre outros.<sup>277</sup>

Em entrevista concedida ao Valor Econômico, Sérgio Abranches afirmou que os pedidos de *impeachment* apresentados contra o Presidente Jair Bolsonaro apresentam evidências suficientes para que se investigasse eventual prática de crimes de responsabilidade. Segundo ele, entretanto, os processos não avançaram em função da individualidade do Presidente da Câmara, a quem compete, monocraticamente, abrir as investigações<sup>278</sup>:

**Sérgio Abranches:** Uma mudança urgente, que não está sendo cogitada, é uma revisão da Lei de Impeachment [de 1950]. [...] Pelo menos duas questões precisam ser rapidamente resolvidas. A primeira é o poder monocrático do Presidente da Câmara, que faz com que o pedido de impeachment fique na gaveta dos presidentes a cada momento, e isso pode se transformar numa arma de cambalacho, de negociação com o governo, e de chantagem, como aconteceu com o Eduardo Cunha e agora acontece com o Arthur Lira. O Presidente da Câmara deveria ter como ação, pura e exclusivamente, a de verificar se o pedido está formalmente de acordo com as regras e encaminhar imediatamente à deliberação do colegiado, da comissão especial. Com essa arbitrariedade introduzida no instituto do impeachment a tramitação já começa de forma tão politizada que é praticamente impossível não ter um processo não controverso. Essa atitude de controle autoritário das instituições de freios e contrapesos por Bolsonaro é perigosíssima". Porque é uma decisão exclusivamente pessoal do Presidente da Câmara. Todo o processo depende de uma pessoa, que pode usar esse enorme poder de abrir uma investigação sobre o Presidente da República do jeito que ele achar conveniente para seus próprios interesses pessoais, sem pensar no interesse partidário e coletivo da nação, sobretudo.

**Valor Econômico:** É o que está acontecendo hoje com o Lira?

**Sérgio Abranches:** Com certeza. Ele disse que a atitude dele tem que ser imparcial, mas toda a defesa que ele faz da não tramitação do pedido de impeachment é uma defesa parcial. Já tem evidência suficiente de que se poderia investigar crime de responsabilidade do Presidente. Para não fazer o histórico dos desvios de comportamento do Bolsonaro é só ver o episódio desta semana em que ele agrediu a imprensa e ofendeu a repórter da TV Vanguarda Laurene Santos. Aquilo dali está configurado claramente no item sete do capítulo cinco da Lei do Impeachment, que detalha os crimes de improbidade administrativa. É falta de decoro. Ofender o cargo que ocupa. É serial, ele faz isso permanentemente. Tem indícios formais que admitem o juízo do impeachment.

---

<sup>277</sup> Os pedidos de impeachment de Bolsonaro. Pública. Disponível em: <<https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/#>> Acesso em 7/11/2022.

<sup>278</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Nosso modelo político não está dando certo*. Entrevista concedida ao jornalista Cristian Klein, do Valor Econômico, em 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/06/24/nosso-modelo-politico-nao-esta-dando-certo.ghtml>. Acesso em 7/11/2022.

Ainda inacabado, sem popularidade e sem uma coalizão sólida no Congresso Nacional, o Governo Bolsonaro apresenta alta instabilidade governativa. A paralisia do governo e a ameaça próxima do *impeachment*, com efeito, demonstraram, por mais uma vez, a imprescindibilidade de boa interação entre Executivo e Legislativo para que a governabilidade seja exitosa no Brasil.

Após estudar a forma como foi exercido o Poder Executivo no Brasil desde o Primeiro Império, o modo como se deu a escolha do sistema presidencialista de governo no contexto da Constituinte de 1987/1988 e a trajetória dos mandatos presidenciais no período pós-1988, é possível afirmar que modificação do sistema de governo parece se revelar oportuna. É o que se explorará adiante, no capítulo final deste trabalho.

## 5. É PRECISO MUDAR O SISTEMA DE GOVERNO DO BRASIL

### 5.1 Colapso do Presidencialismo brasileiro: a inflexibilidade de um sistema que redonda em crises sucessivas

A análise do Presidencialismo adotado no Brasil que considere o histórico do desenvolvimento do exercício do Poder Executivo no Brasil, a conjuntura em meio à qual foi escolhido o sistema de governo na transição democrática, bem como os traços que compõem a atual identidade do modelo, apontam para a necessidade de mudança.

Como visto no primeiro capítulo do presente trabalho, uma das marcas essenciais do sistema de governo presidencialista é a independência entre governo e parlamento. Eleito democraticamente, o Presidente se agasalha de legitimidade popular, o que deveria lhe assegurar a permanência na chefia de governo até o fim do mandato para o qual fora eleito, independentemente de ter ou não apoio do Legislativo. O único instrumento capaz de destituir um Presidente eleito antes do término do tempo de duração de seu mandato é o *impeachment*, de natureza excepcionalíssima, cujas hipóteses de cabimento se restringem aos casos de cometimento de crime de responsabilidade. Diante de sua gravidade e do trauma político, social e econômico dele decorrente, é um instrumento que, nas palavras de Gilmar Ferreira Mendes, foi pensado, “em princípio, para não ser usado”.<sup>279</sup>

Ao se examinar o contexto brasileiro, revela-se evidente o colapso do sistema de governo. Desde a promulgação da Constituição de 1988, dos 4 (quatro) Presidentes diretamente eleitos que já finalizaram seus mandatos, 2 (dois) sofreram *impeachment*. Quanto aos outros dois governos, que conseguiram conduzir os respectivos mandatos até o fim, em ambos, delataram-se supostos episódios de compra de apoio parlamentar.<sup>280</sup> O quinto Presidente eleito, cujo tempo de mandato

---

<sup>279</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Estado de Direito: 30 anos*. Entrevista concedida por Michel Temer a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <<https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=f81b82a135ed4e7fbd0c8d1c3a37bb44&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>> Acesso em 06/11/2022.

<sup>280</sup> LO PRETE, Renata. *Contei a Lula do “mensalão”, diz deputado*. Folha de São Paulo. 06/06/2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u69403.shtml>. Acesso em 07/11/2022; e RODRIGUES, Fernando. *Deputado diz que vendeu seu voto a favor da reeleição por R\$ 200 mil*. Folha de São Paulo. 13/05/1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/5/13/brasil/13.html>. Acesso em 7/11/2022.

ainda não transcorreu por completo, detém o recorde de mais de 150 (cento e cinquenta) pedidos de *impeachment* contra si formulados.<sup>281</sup>

Nesse conturbado contexto, é possível perceber que o sistema brasileiro não funciona bem. Em entrevista, o Presidente Fernando Henrique Cardoso é categórico ao assim concluir<sup>282</sup>:

Dos quatro [Presidentes] eleitos, só um terminou o mandato e não está preso. O outro terminou o mandato, mas está preso. E dois não terminaram o mandato. Alguma coisa está errada no sistema nosso. Não é razoável que haja tanto *impeachment* e muito menos que Presidentes terminem na cadeia.

As deficiências do sistema presidencialista brasileiro são evidentes inclusive para os que nos assistem a partir de uma perspectiva externa. Segundo o português Carlos Blanco de Moraes, a sucessão de crises experimentada pelo Brasil a nível presidencial decorre da falta de mecanismos ordinários de responsabilização do chefe de governo<sup>283</sup>:

De 1988 até 2018, a Constituição, no fundo, presidiu uma pluralidade de crises sucessivas – algumas delas extraordinariamente graves –, em que poucos foram os Presidentes que completaram integralmente os dois mandatos. Me lembro do Presidente FHC e do Presidente Lula, que completaram os dois mandatos. Dilma completou um mandato. Mas, de resto, houve efetivamente um processo de *impeachment*, uma liderança transitória, vários Presidentes interinos e, de fato, houve uma sucessão de crises.

[...]

Um dos problemas que o Brasil tem, a nível do Presidencialismo de coalizão, é o fato de, havendo um problema envolvendo o Presidente ou membros do Executivo, não haver a possibilidade de responsabilização política. Quando há algo de grave, tem-se que utilizar instrumentos extremos, como o *impeachment*. Portanto, eu, que inicialmente sempre tive uma lógica um pouco mais presidencialista nos países da América, concordo que, no Brasil, eventualmente se ganharia em ter um mecanismo qualquer de responsabilização de um governo, autônomo do Presidente, relativamente ao Parlamento.

<sup>281</sup> Os pedidos de *impeachment* de Bolsonaro. Pública. Disponível em: <https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/quantos-pedidos-de-impeachment-os-ultimos-presidentes-receberam/>. Acesso em 7/11/2022.

<sup>282</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. *Estado de Direito*: 30 anos. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=8964ba50f07e4ac6bb8c7143fe3e6a57&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq> Acesso em 6/11/2022

<sup>283</sup> BLANCO DE MORAIS, Carlos. *Estado de Direito*: 30 anos. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=4a20b2f929244802ad2d3f1a738ed7c9&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>. Acesso em 06/11/2022.

Jorge Miranda também enxerga o sistema de governo brasileiro como causa geradora ou, ao menos, potencializadora das crises políticas que acometem o país<sup>284</sup>:

A Constituição brasileira está muito longe de atingir plenamente seus objetivos. Particularmente no campo social e, também, no campo do sistema de governo. Eu sou muito crítico do sistema de governo presidencial. Acho que o sistema de governo presidencial, como a experiência mostra, funciona bem nos Estados Unidos. Fora dos Estados Unidos não funciona. Degenera ou em paralisia, ou em crise, ou, então, em ditadura. E no caso brasileiro é aquilo a que temos assistido nos últimos tempos: uma crise sucessiva.

Giovanni Sartori acredita que o mau funcionamento do Presidencialismo não seja exclusividade no Brasil. Para ele, “com a única exceção dos Estados Unidos, todos os demais sistemas presidencialistas têm apresentado fragilidade, sucumbindo regularmente a golpes e quebras de continuidade”.<sup>285</sup>

No contexto da América Latina, em especial, o mau funcionamento do sistema presidencialista é identificado por diversos autores. J. J. Gomes Canotilho, por exemplo, aponta as “disfunções político-organizativas” que se mostram mais evidentes no Presidencialismo latino-americano<sup>286</sup>:

Alguns autores consideram redutora a alusão acrítica ao sistema presidencialista. Não há um regime ou sistema presidencialista. A matriz originária (a matriz presidencialista americana) sofre tantos desvios que o melhor será falar de “presidencialismos”. O presidencialismo latino-americano é o exemplo mais significativo.

Embora com especificidades nos vários estados latino-americanos, o sistema presidencialista destes estados acentua disfunções político-organizativas: (1) os amplos poderes do Presidente, ordinários e extraordinários, derivados do facto de o Presidente ser, ao mesmo tempo, Chefe de Estado e Chefe de Governo, alicerçam uma confusão e concentração de poderes executivos e legislativos (ex: as medidas provisórias no sistema presidencialista brasileiro); (2) esta confusão e concentração perturba o sistema de checks and balances, o que conduz à insuficiência notória de controlos institucionais (por parte, por exemplo, do parlamento ou do poder judiciário sobre os actos presidenciais). Daí a designação deste presidencialismo como “cesarismo representativo” ou “centralismo presidencialista”.

<sup>284</sup> MIRANDA, Jorge. *Estado de Direito: 30 anos*. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-vidoes?wix-vod-video-id=3d305b7075c3426abf52b6e250f95bf7&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>. Acesso em 06/11/2022

<sup>285</sup> SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional: como mudam as constituições*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996, pp. 101-102.

<sup>286</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 588.

No mesmo sentido, na célebre obra *Engenharia Constitucional*, Giovanni Sartori reproduz as lições de Juan Linz, Arturo Valenzuela e Scott Mainwaring para afirmar que a experiência latino-americana demonstra a incapacidade de o Presidencialismo lidar com crises. Segundo Linz e Valenzuela, os países da América Latina deveriam abandonar o Presidencialismo, porquanto o sistema seria “menos apto a sustentar regimes democráticos estáveis”, *in verbis*<sup>287</sup>:

Linz e outros chegaram, assim, à conclusão de que na América Latina o remédio não está em aperfeiçoar o presidencialismo, mas sim em abandoná-lo de todo, para adotar, em seu lugar, o parlamentarismo. O argumento de Linz foi formulado em 1985, e seu ponto principal é que o presidencialismo é menos apto a sustentar regimes democráticos estáveis (veja Linz, 1990, 1994). Seu argumento mais importante, contudo, não é o de que a estrutura presidencialista conduz a um impasse estrutural, mas sim, de modo mais geral, o de que os sistemas presidencialistas são “rígidos”, enquanto os parlamentaristas têm “flexibilidade” - preferível à rigidez, especialmente porque minimiza os riscos. Assim, a posição de Linz repousa essencialmente sobre a ideia de que um tipo de organização política parlamentarista, flexível, está muito menos exposta ao risco, devido aos seus mecanismos de autocorreção, do que um modelo rígido. Na síntese feliz de Valenzuela, “as crises dos sistemas parlamentaristas são crises de governo, não de regime” (1987, p. 34). Sem dúvida, é uma observação apropriada: os sistemas presidencialistas não podem lidar com crises muito graves.

A este respeito, o episódio de Allende, no Chile, é emblemático. Conforme Mainwaring (1993, p. 208) sumariza, “em 1973, os opositores do governo da Unidade Popular, no Chile, temiam que, se deixassem Allende completar seu mandato de seis anos (1970-1976), isto abriria as portas para o socialismo autoritário. Allende tinha perdido apoio da maioria do Legislativo, e num regime parlamentarista, teria sido afastado do poder pelo voto dos congressistas. Num sistema presidencialista, contudo, não havia forma de substituí-lo a não ser por meio de um golpe”. A generalização resultante é a seguinte: “em muitos casos, um golpe parece a única forma de fastar um presidente incompetente ou impopular”.

Também ao observar a experiência latino-americana no pós-Segunda Guerra Mundial, Ives Gandra Martins relaciona a escolha do sistema de governo presidencialista à ocorrência de golpes de estado antidemocráticos<sup>288</sup>:

Nós estamos com crise. Você pega o Presidencialismo na Argentina: Tivemos golpe de estado depois de 1945? Tivemos golpe de estado depois de 1945, [depois] da Segunda Guerra Mundial. Uruguai teve golpe de estado? Teve. Paraguai teve golpe de estado? Teve. Chile teve golpe de estado? Teve. Brasil teve golpe de estado? Teve. Peru teve golpe de estado? Teve.

<sup>287</sup> SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional*: como mudam as constituições. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996, p. 110.

<sup>288</sup> GANDRA MARTINS, Ives. *Estado de Direito*: 30 anos. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <https://omniproducoes.wixsite.com/constituante30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=47223cd9b2ba46d1999df4412b73164f&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>. Acesso em 06/11/2022.

Colômbia teve golpe de estado? Teve. Venezuela teve golpe de estado? Teve. Quer dizer: alguma coisa de errado existe no sistema.

De fato, o Presidencialismo tem redundado em crises. Por vezes, crises políticas, de Estado, que prejudicam a governabilidade e o avanço das nações que adotam o sistema. Em outros casos, crises mais graves são desencadeadas, que colocam em xeque o próprio regime democrático.

## **5.2 Presidência em corda bamba: A parlamentarização do sistema de governo brasileiro desassociada da institucionalização da moção de desconfiança leva à banalização do *impeachment***

Ao que tudo indica, no Brasil, o sistema de governo – que na teoria é presidencialista –, na prática, se parlamentarizou, em alguma medida.

José Antonio Cheibub e Zachary Elkins afirmam que a própria literalidade do texto da Constituição Federal de 1988, ao misturar elementos típicos tanto do Presidencialismo quanto do Parlamentarismo, concebeu um sistema de governo que é essencialmente híbrido<sup>289</sup>:

[...] a partir da distinção básica entre constituições parlamentaristas e presidencialistas - o fato de que a primeira requer que o Governo obtenha a confiança da Assembleia enquanto a segunda não -, uma série de outras características devem seguir, estabelecendo assim dois sistemas coerentes. Constituições parlamentaristas deveriam possibilitar um controle executivo forte da agenda legislativa, um poder fraco de veto executivo, poderes de decreto executivo relativamente fortes, dispositivos de emergência relativamente fracos, sujeição da Assembleia à dissolução pelo Executivo, e instrumentos de supervisão pouco desenvolvidos. Por outro lado, as constituições presidencialistas seriam caracterizadas por um fraco controle executivo da agenda legislativa, fortes poderes de veto executivo, poderes de decreto relativamente fracos, dispositivos de emergência fortes, sem dissolução da Assembleia pelo Executivo, e dispositivos de supervisão relativamente bem desenvolvidos.

Entra em cena a Constituição brasileira de 1988, que organiza a relação entre presidente e Congresso de tal forma a desafiar a perspectiva de que constituições presidencialistas e parlamentaristas - e o processo político que elas organizam - sejam fundamentalmente diferentes. Obviamente, a Constituição de 1988 não foi o primeiro, assim como não é o único, documento presidencialista que contém dispositivos mais usualmente encontrados em documentos parlamentaristas. No entanto, certamente induziu um padrão político que se aproxima mais do observado em países parlamentaristas do que daquele que se desenvolveu, por exemplo, com a Constituição de 1946.

<sup>289</sup> CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary. *A hibridização de formas constitucionais: a Constituição brasileira de 1988 em uma perspectiva histórica*. In: *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 58.

Poucos contestarão o fato de que a Constituição de 1988 confere ao presidente poderes que são frequentemente encontrados em sistemas parlamentaristas e que esses poderes lhe permitem um comportamento muito semelhante ao de um primeiro-ministro. Os legisladores, por sua vez, enfrentam uma estrutura de incentivo que não os distingue muito de seus equivalentes em um sistema parlamentarista típico. O resultado é uma estrutura política relativamente inesperada, cuja operação contradiz o que dela se esperava, pelo menos o que se esperava nos primeiros anos de vigência do documento de 1988 (veja, por exemplo, Ames, 2001; Kugelmas; Sola, 1999; Mainwaring, 1993; Sartori, 1994).

E conjecturam, Cheibub e Elkins, que o referido modelo híbrido pode ter decorrido das instabilidades que circundaram os momentos finais da Constituinte de 1987/1988, no que concerne à escolha do sistema de governo – tema também já abordado no presente trabalho<sup>290</sup>. Assim ensinam os autores<sup>291</sup>:

Uma foto memorável da Assembleia Constituinte brasileira de 1987-1988 mostra um grupo de presidencialistas comemorando sua vitória inesperada após uma votação nominal altamente controversa sobre a questão de presidencialismo ou parlamentarismo. Claro, naquela altura, os exaustos delegados já se reuniam há mais de um ano; após mais cinco meses, a Assembleia daria os toques finais ao que seria uma das constituições mais expansivas da história. O fato de essa decisão aparentemente basilar ter sido resolvida somente nos últimos estágios de deliberação é um dos aspectos mais marcantes do processo constitucional brasileiro. Ainda mais surpreendente é que, até aquele momento crítico, muitos dos delegados presumiam que parlamentarismo, e não presidencialismo, seria a estrutura governante do novo sistema. Assim, ao construir grande parte da estrutura constitucional, os delegados não somente tinham uma ideia pouco clara da relação básica entre os Poderes, mas também, muito provavelmente, uma visão fundamentalmente distorcida. Seria de se esperar, portanto, que a Constituição resultante seria um híbrido inesperado, combinando características tipicamente "presidencialistas" com outras "parlamentaristas".

Para além do contexto político vigente na ocasião da Constituinte e da literalidade do texto constitucional que ali se originava, a análise dos elementos caracterizadores do atual padrão de funcionamento do sistema de governo brasileiro também aponta para uma convergência entre os modelos presidencialista e parlamentarista.

Um dos sinais dessa aproximação é o protagonismo que o Legislativo vem ganhando, progressivamente, no que diz respeito à definição da pauta legislativa<sup>292</sup>. O fenômeno demonstra a crescente importância dos parlamentares na condução da

---

<sup>290</sup> Confira-se, a esse respeito, o Tópico 3.2, do Capítulo 3, desta dissertação.

<sup>291</sup> CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary. *A hibridização de formas constitucionais: a Constituição brasileira de 1988 em uma perspectiva histórica*. In: *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 55.

<sup>292</sup> Conforme observado no Tópico 4.2.7, do Capítulo 4, da presente dissertação.

agenda reformista do governo, papel que, em outros tempos, centralizava-se na Presidência da República.

Outro elemento indicador da convergência entre os sistemas reside na imprescindibilidade do apoio do parlamento para que o governo se mantenha de pé, revelada nos capítulos anteriores desta dissertação.

Como visto, os Presidentes da República que souberam articular uma boa coalizão com o Congresso Nacional puderam conduzir os respectivos mandatos com tranquilidade, mesmo quando não gozavam de ampla popularidade. Por outro lado, sem uma coalizão sólida no Legislativo, os Presidentes impopulares ou inabilidosos no exercício do governo acabaram por ser derrubados pelo parlamento, em uma lógica que parece aproximar o sistema de governo brasileiro ao modelo parlamentarista.

Ocorre que, na lógica presidencialista, o único mecanismo capaz de interromper o mandato de um Presidente da República democraticamente eleito é o *impeachment*.

Diferentemente do que ocorre no sistema parlamentarista ou semipresidencialista – no qual a perda de apoio parlamentar é suficiente para a substituição do governo, que ocorre com naturalidade, mediante simples votação, pelo parlamento, de moção de desconfiança –, a deposição do governo no sistema presidencialista, por meio do *impeachment*, é sempre traumática, e só deve ocorrer em hipóteses excepcionais, de cometimento de crime de responsabilidade pelo Presidente, e não de perda de popularidade ou de apoio parlamentar.

Ao tratar das diferenças entre o voto de desconfiança e o *impeachment*, Sérgio Abranches salienta que as naturezas dos institutos são marcadamente distintas<sup>293</sup>:

A natureza majoritária do mandato do primeiro-ministro é sempre indireta, outorgada pela maioria parlamentar e não pelos eleitores. O mandato decorre, portanto, da confiança da maioria parlamentar e não da vontade direta do eleitor. A precariedade é inerente ao mandato do primeiro-ministro. Sua duração, mesmo quando tenha um prazo máximo constitucionalmente definido, é dada pela confiança parlamentar. Basta um voto de desconfiança, para que ele seja interrompido. O mandato presidencial, não. Sua duração é constitucional e só pode ser interrompida em condições extremas, excepcionais, e mediante um processo específico e exclusivo de *impeachment*. A estabilidade é, portanto, inerente ao mandato presidencial. Quando ocorre a interrupção, dá-se uma descontinuidade institucional, embora não uma ruptura. Promove-se uma excepcionalidade prevista na lei,

---

<sup>293</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 355.

que gera um lapso na vigência da regra da estabilidade, o qual contraria o prazo constitucional de esgotamento do mandato. 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. É por causa dessas condições especiais do impeachment que ele é, e sempre será, controvertido e traumático. Sempre recoberto por tensão e crise. Sempre envolto em dúvidas e alegações de que não teve base legal. Sempre marcado pela suspeita de que a oposição que se tornou majoritária usou de pretexto infundado e conspirou para interrompê-lo. 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.

Com efeito, dado o caráter extraordinário do *impeachment*, não pode ser vista com normalidade a alta frequência com que o instituto é aventado e utilizado no Brasil.

Chama a atenção o fato de que todos os Presidentes brasileiros que assumiram o cargo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 – inclusive aqueles que o assumiram em decorrência da deposição de Fernando Collor e Dilma Rousseff – tiveram apresentados contra si pedidos de *impeachment*. Ao todo, desde a assunção do primeiro Presidente eleito após a promulgação da Carta, foram apresentados mais de 340 (trezentos e quarenta) pedidos, o que equivaleria a uma média de mais de 10 (dez) por ano.

Evidencia-se, ainda, o fato de que, proporcionalmente, o número de pedidos de *impeachment* protocolizados contra os Presidentes que se sucedem no governo brasileiro é cada vez maior. Em médias anuais aproximadas, foram protocolizados 3 (três) pedidos de *impeachment* por ano contra o Presidente Fernando Henrique Cardoso, 5 (cinco) contra o Presidente Lula da Silva, 11 (onze) contra a Presidente Dilma Rousseff, 15 (quinze) contra o Presidente Michel Temer e, até o presente momento<sup>294</sup>, mais de 37 (trinta e sete) contra o Presidente Jair Bolsonaro.<sup>295</sup>

Para além do elevado número de pedidos de *impeachment* protocolizados, também é proporcionalmente expressiva a quantidade de vezes em que o impedimento se consumou, propriamente, no período pós-1988. Como já afirmado acima, entre os 4 (quatro) Presidentes diretamente eleitos que terminaram seu mandato, 2 (dois) foram destituídos por condenação em traumáticos processos de

---

<sup>294</sup> No momento em que se escreve, o mandato do Presidente Jair Bolsonaro ainda está em curso.

<sup>295</sup> Os pedidos de *impeachment* de Bolsonaro. Pública. Disponível em: <https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/quantos-pedidos-de-impeachment-os-ultimos-presidentes-receberam/>. Acesso em 7/11/2022.

*impeachment*, que submeteram o país a intensas crises políticas, econômicas e sociais.

Nas duas oportunidades em que a deposição ocorreu, o Executivo e o Legislativo paralisaram-se. Isso porque, enquanto os Presidentes impugnados canalizavam todos os seus esforços na defesa de seus mandatos, os Parlamentares direcionavam a sua energia ao andamento do processo de *impeachment* e à defesa dos respectivos interesses. Foram anos de estagnação, sem qualquer progresso governativo.

Os efeitos nocivos se estenderam também *a posteriori*, na medida em que o *impeachment* sempre gera “uma ruptura política e uma descontinuidade institucional. Ruptura política porque muda o balanço do poder, muda a natureza da coalizão dominante, na articulação para depor o presidente. Uma descontinuidade, um lapso, institucional, porque invalida a expectativa institucional de estabilidade do mandato presidencial”.<sup>296</sup> O resultado é o descrédito tanto no cenário internacional – na medida em que os *players* externos passam a vislumbrar instabilidade no país –, quanto no cenário interno – com efeito, eleitos na mesma chapa que os Presidentes depostos, os Vice-Presidentes que assumem o governo normalmente não contam com a confiança da população.

O vasto número de pedidos de *impeachment* protocolizados – que aumenta aceleradamente – indica que, cada vez mais, o instituto é visto, pelos que o manejam, como meio de solucionar crises de governo e não como instrumento excepcional, de combate a crimes de responsabilidade.

Adicionalmente, verifica-se que, nas duas oportunidades em que se concretizou, o impedimento decorreu da observância concomitante de dois elementos: impopularidade presidencial e falta de apoio parlamentar ao governo. Acerca desses elementos, Sérgio Abranches<sup>297</sup>:

O primeiro foi a alta e indiscutível impopularidade presidencial, ausência aguda de apoio social, rejeição majoritária. A decorrência inevitável da impopularidade sustentada por meses é a perda de credibilidade e legitimidade do presidente. Essa impopularidade derivou dos erros e fracassos das políticas econômicas implementadas pelos dois governos, com alta inflacionária e recessão com grave desemprego, e das frustrações das expectativas criadas pelas promessas dos candidatos. Condições agravadas

---

<sup>296</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, pp. 350-351.

<sup>297</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, pp. 351-352.

pela presença concomitante de grandes escândalos de corrupção. A ideia de depor os dois presidentes só se firmou quando a desaprovação deles já estava acima de 60% e a aprovação no limiar de um dígito.

O segundo traço foi a falta de apoio parlamentar. Os dois lidaram mal com o jogo parlamentar. Collor tinha alguma experiência política, adquirida numa carreira principalmente majoritária. A experiência política de Dilma era incipiente, e ela revelava transparente inapetência para o jogo político-parlamentar. Ambos perderam a chance de ficar no cargo quando o partido-pivô de suas coalizões mudou de lado. Collor nunca teve apoio partidário sólido e majoritário. Seu partido não era sério, efetivo e fiel. Tinha uma legenda vazia, criada por ele, que encheu de áulicos em busca da proximidade do poder. Dilma teve apoio dos partidos, mas reticente, e foi abandonada pelo centro e centro-direita de sua coalizão, que lhe davam a maioria parlamentar. Ficou restrita à sua base fiel, ancorada no PT. Mas não tinha liderança no partido.

Com isso em vista e diante do que foi levantado no quarto capítulo da presente dissertação, pode-se afirmar que, no Brasil, um Presidente popular terá o apoio do Congresso Nacional e conseguirá governar. Um Presidente que, mesmo impopular, souber estruturar e manter uma boa coalizão no Congresso, também conseguirá governar. Todavia, sem apoio parlamentar, um Presidente não conseguirá se manter.

Não seria exagerado afirmar, dadas todas as circunstâncias acima, que tem havido algum grau de responsabilidade entre governo e parlamento no sistema brasileiro, característica que não deveria ser observada em sistemas presidencialistas puros. Disso decorre a conclusão no sentido de que o Presidencialismo brasileiro, na prática, tem se aproximado do Parlamentarismo.

No entanto, sem um redesenho constitucional das instituições, que defina bem a nova realidade, a única ferramenta de que o parlamento brasileiro dispõe para pôr fim a determinado governo é o *impeachment*. O referido mecanismo, contudo, não deveria servir como instrumento de responsabilização política entre Executivo e Legislativo, diante da sua excepcionalidade e dos traumas produzidos. Acerca do tema, é elucidativa a lição de Sérgio Abranches<sup>298</sup>:

O impeachment surge como reação à perda da maioria social que elegeu a pessoa na Presidência e da dissolução de sua coalizão parlamentar. Mas é um instrumento inadequado para essa finalidade. Suas características complexas, traumáticas, e as agressões que permite a princípios de justiça, sobretudo de tratamento desigual para iguais em casos semelhantes, o desqualificam como saída apropriada para as crises na relação entre Executivo e Legislativo e de perda de popularidade e legitimidade presidencial.

---

<sup>298</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 351.

É diante desse cenário que se afirma que a mudança do sistema de governo brasileiro se revela oportuna. Transformar o Presidencialismo brasileiro em um sistema semipresidencialista, que combine elementos do atual sistema presidencialista com elementos parlamentaristas – como a previsão expressa de mecanismos ordinários de responsabilização política do governo perante o parlamento – facilitaria a superação de crises e poderia aprimorar a governabilidade no Brasil. É o que se passa a demonstrar, no tópico seguinte.

### **5.3 Destrancamento facilitado de crises, estabilidade no governo, contenção da corrupção, aumento da responsabilidade parlamentar e da eficácia governativa: possíveis benefícios da adoção do Semipresidencialismo no Brasil**

Em primeiro lugar, a adoção do sistema de governo semipresidencialista facilitaria a superação de crises políticas no Brasil.

Como visto acima, sem a previsão de um mecanismo ordinário de responsabilização do governo perante o parlamento, as crises de governo, no país, logo evoluem para crises de Estado.

Com efeito, a experiência tem demonstrado que, quando o governo não dialoga bem com o Congresso Nacional, o Estado se paralisa. Projetos de lei e propostas de emenda à Constituição apresentados pelo Executivo não prosperam no Legislativo. Semelhantemente, os projetos advindos do Legislativo, quando submetidos ao Executivo, são vetados. O quadro, assim, inviabiliza reformas e a própria execução do governo.

A população, por sua vez, não tarda a perceber a estagnação do país e se perturba. Com um Presidente impopular e sem apoio do Congresso, na inexistência de outro meio para sanar a ingovernabilidade, o parlamento tem se utilizado do *impeachment* como meio – impróprio – de resolver as crises de governo. Isso, por sua vez, acentua ainda mais a instabilidade, dadas as frustrações e as consequências negativas que invariavelmente decorrem do processo de *impeachment*, conforme visto anteriormente.

Significa dizer, em outras palavras, que a superação de crises de governo no sistema presidencialista é muito mais difícil, tendo em vista a falta de instrumentos ordinários de responsabilização política do governo perante o parlamento.

Sob essa ótica, acredita-se que adotar um sistema semipresidencialista, com mecanismos que possibilitem a substituição de governos de forma mais facilitada e não traumática facilitaria a superação de crises.

Em todos os casos em que o *impeachment* se consumou, no Brasil, as crises que se engendraram eram, inicialmente, a nível de governo. Se, naquelas oportunidades, o sistema de governo brasileiro fosse semipresidencialista, aparentemente, a crise teria se solucionado de modo mais facilitado e não evoluiria. Isso porque, no momento em que perdessem o apoio no Congresso Nacional, os governantes teriam sido substituídos por outros que gozassem da confiança parlamentar, os quais, por sua vez, poderiam conduzir o governo, sem lapso ou paralisia. E a substituição do governo ocorreria por meio da votação de uma simples moção de desconfiança, pelo parlamento, que é um procedimento ordinário, natural na lógica semipresidencialista<sup>299</sup>, e que não traumatiza a sociedade.

Entretanto, inserido no sistema presidencialista e sem contar com um mecanismo pensado nesses moldes, o parlamento brasileiro, nas duas oportunidades em que o impedimento se concretizou, lançou mão do instituto para solver as crises de governo, de modo a traumatizar o país.

A lógica também facilitaria a substituição de governos inaptos a gerir contextos emergenciais. Nesse quadro, uma das principais críticas direcionadas ao atual governo diz respeito à má-gestão da pandemia de COVID-19. Recordista em números de pedidos protocolizados contra si<sup>300</sup>, o Presidente Bolsonaro, ao que tudo indica, apenas não enfrentou um processo por cometimento de crime de responsabilidade, até o presente momento, por força monocrática da Presidência da Câmara dos Deputados<sup>301</sup>, que, ciente das consequências que um novo *impeachment* geraria em desfavor do Brasil – sobretudo em meio à pandemia – tem resistido às pressões dos diversos grupos favoráveis à abertura do processo.

Fosse semipresidencialista o sistema de governo brasileiro, o Congresso Nacional, se assim o desejasse, poderia ter substituído o governo por meio de moção de desconfiança, sem qualquer tipo de trauma, por outro que lhe parecesse mais apto

---

<sup>299</sup> No Semipresidencialismo, conforme demonstrado no Capítulo 1, o Governo se forma em função do Parlamento e perante ele se responsabiliza politicamente

<sup>300</sup> Vide Tópico 4.2.7, do Capítulo 4, da presente dissertação.

<sup>301</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Nosso modelo político não está dando certo*. Entrevista concedida ao jornalista Cristian Klein, do Valor Econômico, em 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/06/24/nosso-modelo-politico-nao-esta-dando-certo.ghtml>. Acesso em 7/11/2022.

ao gerenciamento da crise sanitária que tão severamente acometeu a sociedade brasileira.

Carlos Blanco de Moraes concorda que a falta de um instrumento de responsabilização ordinária do governo perante o parlamento e o uso do instituto extraordinário do *impeachment* para essa finalidade é o que tem gerado as crises sucessivas vivenciadas no Brasil<sup>302</sup>:

Um dos problemas que o Brasil tem, a nível do Presidencialismo de coalizão, é o fato de que, havendo um problema envolvendo o Presidente ou membros do executivo, não haver a possibilidade de responsabilização política. Quando há algo de grave, tem-se que utilizar instrumentos extremos como o *impeachment*. Portanto, eu, que inicialmente, sempre tive uma lógica um pouco mais presidencialista nos países da América, concordo que, no Brasil, eventualmente se ganharia em ter um mecanismo qualquer de responsabilização de um governo, autônomo do Presidente, relativamente ao Parlamento. E por isso o sistema semipresidencialista à francesa, com pendor e reforço no Presidente da República seria algo que deveria ser debatido. Teríamos um Presidente como moderador – embora com influência no executivo – mas um Primeiro Ministro autônomo, que teria alguma responsabilização face ao Parlamento. Assim, havendo uma crise relativamente grave sob o ponto de vista político, ela poderia ser resolvida na relação governo-parlamento (eventualmente com substituição do governo, através de moção de censura construtiva), sem ter que se utilizar de mecanismos extremos e traumáticos, como é o caso do *impeachment*.

Nesse aspecto, entende-se que a adoção do Semipresidencialismo no lugar do atual Presidencialismo facilitaria a superação de crises políticas.

Outra vantagem que possivelmente adviria com a mudança do sistema de governo seria a formação de coalizões mais sólidas entre Executivo e Legislativo, o que, além de trazer mais eficiência para a governabilidade, poderia reduzir a corrupção.

Conforme visto, o sistema semipresidencialista exige que a coalizão entre governo e parlamento se estruture *a priori*, na medida em que o governo se forma em função do parlamento. No Presidencialismo brasileiro, por outro lado, a coalizão se forma *a posteriori*, ou seja, após assumir o cargo é que o Presidente estrutura o grupo de aliados, sem que haja entre eles, todavia, qualquer mecanismo ordinário de responsabilização política.

---

<sup>302</sup> BLANCO DE MORAIS, Carlos. *Estado de Direito: 30 anos*. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <https://omniproducoes.wixsite.com/constituinte30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=4a20b2f929244802ad2d3f1a738ed7c9&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>. Acesso em 06/11/2022

Acerca da diferença entre a qualidade da coalizão nos diferentes sistemas de governo, José Levi do Amaral Júnior afirma que a formação da aliança *a posteriori*, verificada no sistema presidencialista brasileiro, tem provocado distorções<sup>303</sup>:

(..) 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.

Inevitavelmente, de fato, a coalizão formada no Semipresidencialismo, por preceder a formação do próprio governo, é mais robusta que aquela formada no Presidencialismo. Nesse sentido caminham as ponderações de Michel Temer<sup>304</sup>:

Se nós pudéssemos, num futuro próximo, estabelecer um sistema semipresidencialista, nós não teríamos aquilo que nós acabamos de conversar. Quando você faz um Presidencialismo de coalizão, você traz um partido, às vezes, de 50 (cinquenta) deputados, mas tem 15 (quinze) lá que votam contra o Governo, sem embargo do compromisso partidário. Já no Semipresidencialismo – porque há uma divisão, portanto, uma parte do Governo vai pro Legislativo – se você tem uma coalizão no Semipresidencialismo, ela é muito mais sólida que a coalizão que se dá no Presidencialismo puro.

Em algumas nações semipresidencialistas, como a Polônia, governo e partidos celebram acordos de coalizão, por meio do qual se comprometem a cumprir as pautas essenciais estabelecidas, ligadas ao plano de governo que pretendem executar. Inspirada na experiência exitosa de países parlamentaristas – a exemplo da Alemanha e da Espanha –, a celebração dos acordos ou contratos de coalizão nos sistemas semipresidencialistas traz ainda mais solidez à aliança entre governo e parlamento.

Ademais, a natureza mais enfraquecida da coalizão, no Presidencialismo, pode culminar em episódios de corrupção. Conforme visto anteriormente, nesta dissertação<sup>305</sup>, no escândalo do Mensalão, por exemplo, denunciou-se um esquema

<sup>303</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *20 anos da Constituição brasileira de 1988: a Constituição foi capaz de limitar o poder?* In: MORAES, Alexandre de (Org.). *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 134.

<sup>304</sup> TEMER, Michel. *Estado de Direito: 30 anos*. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <<https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=f81b82a135ed4e7fbd0c8d1c3a37bb44&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>> Acesso em 06/11/2022.

<sup>305</sup> Vide Tópico 4.2.4, do Capítulo 4, deste escrito.

de corrupção por meio do qual o partido político do então Presidente da República supostamente realizava pagamentos mensais a deputados em troca de apoio parlamentar em favor do governo. Denunciava-se, a toda evidência, a utilização das referidas práticas condenáveis como forma de vitaminar uma coalizão que não era suficientemente sólida.

Desse modo, acredita-se que a modificação do sistema de governo no Brasil, com a adoção do Semipresidencialismo, poderia resultar na formação de coalizões mais sólidas entre governo e parlamento, fato que, além de naturalmente melhorar a governabilidade, evitaria esquemas de corrupção no Executivo voltados à cooptação de apoio parlamentar.

Outra vantagem previsível seria o fato de que a adoção do Semipresidencialismo no Brasil poderia trazer mais responsabilidade ao quadro de aumento do protagonismo no Congresso Nacional na definição da agenda legislativa e orçamentária, vislumbrado nos últimos tempos.

Conforme visto acima, o papel que o Legislativo tem desempenhado na condução dos próprios avanços governativos do país é cada vez mais vultoso, destacando-se, nesse particular, o aumento da força do parlamento na definição da pauta reformista.<sup>306</sup>

O aumento dos poderes do Congresso Nacional avança inclusive sobre a pauta orçamentária, com a definição de prioridades do orçamento e submissão do Executivo à obrigação de executar políticas públicas que, normalmente, eram por ele comandadas.<sup>307</sup>

Contudo, a ampliação do protagonismo do Congresso Nacional, na atual ótica presidencialista, vem desacompanhada do aumento da responsabilidade, o que naturalmente expõe a risco a saúde dos cofres públicos.

A adoção do sistema semipresidencialista oportunizaria que o país estabelecesse uma lógica de corresponsabilidade entre parlamento e governo, para

---

<sup>306</sup> No Tópico 4.2.7, do Capítulo 4, desta dissertação, demonstrou-se o fenômeno de ampliação do protagonismo do Congresso Nacional na definição da agenda legislativa, com o aumento das aprovações de projetos de lei propostos pelo Poder Legislativo acompanhado, concomitantemente, da diminuição do número de projetos aprovados que tenham tido origem no Executivo

<sup>307</sup> OSAKABE, Marcelo. *Congresso continua a tirar protagonismo do Executivo em definir prioridades do orçamento, dizem especialistas*. Valor Econômico. 13/07/2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/07/13/congresso-continua-a-tirar-protagonismo-do-executivo-em-definir-prioridades-do-orcamento-dizem-especialistas.ghtml>. Acesso em 7/11/2022.

acompanhar, com segurança, a tendência de aumento dos poderes do Legislativo, já verificada na prática.

Por fim, acredita-se que a instalação de um sistema semipresidencialista, que aproximasse o atual sistema presidencialista ao modelo parlamentarista, traria eficácia governativa. Isso porque propiciaria a formação de burocracias mais especializadas. Confira-se, nesse sentido, trecho de entrevista concedida por Ives Gandra Martins ao Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e à Fundação Getúlio Vargas (FGV), no âmbito do aniversário de 30 (trinta) anos da Constituição Federal<sup>308</sup>:

Eu não posso entender como é que nós podemos ter, como tinha o Governo Dilma [Rousseff], 113.000 (cento e treze mil) não concursados no serviço público federal, quando, no sistema parlamentar de governo, a [Angela] Merkel tinha 600 (seiscentos) não concursados. No Parlamentarismo, onde você tem burocracia profissionalizada, quando alguém é Primeiro-Ministro, ele vai escolhendo aqueles que estão no topo da carreira, os que estão mais bem situados. [...] Aqui não, o Presidente da República nomeia os amigos do rei. Aqueles com quem ele tem amizade ele leva. Um pessoal não preparado. A ineficiência é uma das características monumentais da nossa administração, da nossa burocracia. Escrevi, outro dia, um artigo no Estado de São Paulo com o título “Como a burocracia destruiu o Brasil”. E destruiu, porque não permite nada. É um núcleo intocável.  
[...]

No Parlamentarismo, se houver um vácuo, há burocracia profissionalizada. Quando eu disse que a Dilma [Rousseff] tinha 113.000 (cento e treze mil) [servidores da burocracia] não concursados e a [Angela] Merkel tinha 600 (seiscentos), é porque a burocracia profissionalizada é uma característica do Parlamentarismo. Quando há mudança de poder, o país é governado praticamente pela burocracia, e os burocratas entendem. Vamos admitir que haja um Primeiro-Ministro de esquerda e depois um Primeiro-Ministro de direita. Quando ele pegar todos os cargos lá em cima necessários para governar, serão de burocracia. Então ele vai ter uma série de pessoas que chegaram ao último grau da carreira burocrática, e vai escolher o que está mais afinado com suas ideias. Mas sabe onde escolher. E aquele que está afinado com suas ideias é um cidadão que conhece a administração pública, sabe como aquilo funciona. Então burocracia profissionalizada dá uma estabilidade enorme: afasta-se o governo incompetente, país continua governado sem trauma nenhum e elege-se um novo Primeiro-Ministro.

Desse modo, em um sistema semipresidencialista, o Brasil possivelmente melhoraria a qualidade de sua burocracia e poderia aumentar, assim, a eficiência do governo.

---

<sup>308</sup> GANDRA MARTINS, Ives. *Estado de Direito: 30 anos*. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <<https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=47223cd9b2ba46d1999df4412b73164f&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>>. Acesso em 06/11/2022.

Diante dos prognósticos que, por diversos fatores, indicam que adoção do sistema de governo semipresidencialista seria benéfica ao Brasil, algumas iniciativas relevantes despontam nessa direção.

A título de exemplificação, já no ano de 2017, Gilmar Ferreira Mendes, que à época exercia a Presidência do Tribunal Superior Eleitoral, encaminhou ofício ao Senado Federal com sugestões iniciais para o aperfeiçoamento do sistema de governo.<sup>309</sup>

Nos anos seguintes, o debate acerca das possíveis vantagens da adoção Semipresidencialismo no Brasil se aqueceu. Diversos congressos, seminários e palestras foram organizados, no país e no exterior, com a finalidade de discutir o assunto.

Em 2022, a Câmara dos Deputados criou um grupo de trabalho, formado por Parlamentares e Juristas, que tem por objeto justamente examinar a possibilidade e a oportunidade de se substituir o sistema presidencialista de governo, hoje vigente no Brasil, por um sistema semipresidencialista. Em outubro do mesmo ano, após diversas reuniões de trabalho, o grupo aprovou relatório do Deputado Samuel Moreira, que recomenda a adoção do Semipresidencialismo a partir do ano de 2030.<sup>310</sup>

Nas discussões sobre o assunto, entre os principais elementos citados como dificultadores da implementação do novo sistema de governo, destacam-se dois: i) o fato de que o povo brasileiro supostamente já teria se oposto à substituição do Presidencialismo, na ocasião do Plebiscito de 1993; e ii) a exagerada multiplicidade partidária que vicia o quadro político brasileiro.

No próximo tópico, buscar-se-á demonstrar que nenhum dos elementos acima referidos são capazes de prejudicar o início imediato da estruturação de um novo sistema de governo para o Brasil, de natureza semipresidencial.

É o que se passa a demonstrar.

---

<sup>309</sup> BORGES, Bruna; ALVES, Raquel. *Gilmar encaminha ao Senado minuta de proposta de semipresidencialismo*. Jota, 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/legislativo/gilmar-encaminha-ao-senado-minuta-de-proposta-de-semipresidencialismo-19122017>. Acesso em 7/11/2022.

<sup>310</sup> A íntegra do relatório aprovado pelo Grupo de Trabalho na Câmara dos Deputados está disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2332389>. Acesso em 7/11/2022.

## **5.4 A mudança deve ocorrer sob o agasalho da Constituição Federal de 1988 e começar a ser estruturada de imediato**

### *5.4.1. Plebiscito obscuro e esvaziado, opção viciada: o sistema presidencialista de governo não é cláusula pétrea*

O primeiro ponto utilizado como entrave à mudança no sistema de governo é o resultado do plebiscito de 1993.

Conforme visto acima, após a conturbada escolha pelo sistema presidencialista nos momentos finais da Constituinte de 1987/1988, estabeleceu-se que a opção deveria ser confirmada em plebiscito, a ocorrer após 5 (cinco) anos de vigência da Carta.

No plebiscito, entre o Parlamentarismo e o Presidencialismo, sagrou-se vencedor o sistema presidencialista de governo.

Considerado o resultado do plebiscito, diante da confirmação popular quanto à opção pelo Presidencialismo, há quem defenda que eventual mudança no sistema de governo brasileiro só poderia vir a ocorrer por meio de uma nova Constituição.

Não parece acertada, contudo, essa conclusão.

Entende-se, com efeito, que a modificação do sistema de governo brasileiro poderia ocorrer por meio de emenda constitucional, sem a necessidade de promulgação de nova Constituição.

Primeiro porque não há ruptura na ordem jurídica apta a justificar a manifestação do Poder Constituinte Originário. Conforme cediço, a manifestação do Poder Constituinte Originário exige cenário de ruptura da ordem jurídico-institucional anterior. Acerca do assunto, Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento ensinam que “O poder constituinte é concebido como inicial porque ‘funda’ a ordem jurídica e institui o Estado, rompendo com o passado. Como sustenta Sieyès, ‘a nação existe antes de tudo, ela é a origem de tudo’. Daí por que o poder constituinte, como expressão da ‘vontade nacional’ é concebido como ‘a origem de toda a legalidade’. Para Sieyès, a afirmação da inicialidade do poder constituinte era essencial, pois com isso se legitimava a ruptura com a ordem do Antigo Regime. E, num cenário de

verdadeira ruptura, como foi o da Revolução Francesa, a ideia de poder constituinte inicial não parecia artificial”.<sup>311</sup>

Michel Temer, por sua vez, afirma que a cada nova Constituição surge um novo Estado, razão pela qual a manifestação do Poder Constituinte originário pressupõe “a certeza de rompimento com a ordem jurídica anterior”, *in litteris*<sup>312</sup>:

Ressalte-se a ideia de que surge novo Estado a cada nova Constituição, provenha ela de movimento revolucionário ou de assembleia popular. O Estado brasileiro de 1988 não é o de 1969, nem o de 1946, de 1937, de 1934, de 1891, ou de 1824. Historicamente é o mesmo. Geograficamente pode ser o mesmo. Não o é, porém, juridicamente. A cada manifestação constituinte, editora de atos constitucionais como Constituição, Atos Institucionais e até Decretos (veja-se o Dec. 1, de 15.11.1889, que proclamou a República e instituiu a Federação como forma de Estado), nasce o Estado. Não importa a rotulação conferida ao ato constituinte. Importa a sua natureza. Se dele decorre a certeza de rompimento com a ordem jurídica anterior, de edição normativa em desconformidade intencional com o texto em vigor, de modo a invalidar a normatividade vigente, tem-se novo Estado.

Caminham no mesmo sentido as lições de Ingo Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero<sup>313</sup>:

O poder constituinte é um poder inicial e anterior, características, aliás, que guardam estreita relação com o adjetivo originário. Nesta perspectiva, o poder constituinte, como já assinalado, é concebido como marco criador, inicial, da nova ordem jurídica estatal, implicando um rompimento com a ordem anterior e a inauguração de uma nova ordem jurídica. Muito embora em geral não se verifique mais o fenômeno de uma ruptura revolucionária, radical, com a ordem estatal e jurídica anterior, consoante ocorreu na França revolucionária de Sieyès, em grande parte dos casos novas constituições, elaboradas por novas assembleias constituintes ou mesmo outorgadas por diferentes grupos de poder, substituem constituições precedentes, sem, contudo, descaracterizar a noção de que a nova constituição, ainda que mantenha em grande parte as estruturas de poder e do direito anteriores, sempre são o marco inicial de uma nova ordem estatal, revelando um traço “fundacional”, ainda que no âmbito de um processo histórico que congrega, como bem apontam Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento, elementos do presente, do passado e, em certo sentido, mesmo do futuro.

Não se acredita que o Brasil vivencie hoje um momento de transição constitucional ou de ruptura da ordem jurídico-institucional, que legitime a manifestação do Poder Constituinte Originário e a elaboração de uma nova Carta.

<sup>311</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2 ed., 3 reimpr. Belo Horizonte: fórum, 2017, p. 252.

<sup>312</sup> TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 35.

<sup>313</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 8 ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Saraiva, 2019, pp. 108-109.

Com efeito, apesar de se entender necessário o aperfeiçoamento do modelo político do país – sobretudo no tocante ao sistema de governo – os anos que sucederam a promulgação da Constituição de 1988 demonstram que, a despeito das crises políticas vivenciadas, o quadro é de normalidade institucional. De fato, as instituições funcionam, os Poderes da República desempenham os respectivos papéis e o regime democrático vem sendo respeitado.

Desse modo, ausente o quadro de ruptura, não se justifica a promulgação de nova Constituição.

Em segundo lugar, entende-se que a adoção do Semipresidencialismo poderia ocorrer por meio de emenda constitucional, visto que o sistema de governo presidencialista não é cláusula pétrea.

É conhecido, nesse particular, o debate sobre a questão da legitimidade intergeracional, que envolve a possibilidade de uma geração estabelecer as regras a serem observadas pelas gerações futuras. Quanto mais imutável a Carta, menor a capacidade de as normas constitucionais acompanharem a evolução social e maior, assim, o risco de ruptura<sup>314</sup>:

Tal constatação; aliás, não representa nenhuma novidade e já era sustentada ao tempo do surgimento das primeiras constituições e das teorias a respeito do poder constituinte. Com efeito, nos Estados Unidos da América Thomas Jefferson e Thomas Paine pregavam a impossibilidade de os mortos poderem, por intermédio da Constituição, impor sua vontade aos vivos: Na França, o art. 28 da efêmera, mas, mesmo assim, paradigmática, Constituição de 1793 estabelecia que "um povo sempre tem o direito de revisar, reformar e alterar sua Constituição. Uma geração não pode submeter as gerações futuras às suas leis". Que dessas assertivas não há como deduzir que a Constituição possa ser suprimida pelas legislaturas ordinárias (mesmo mediante o procedimento agravado da reforma) nos parece elementar. Com efeito, de acordo com o magistério sempre atual de Konrad Hesse, se é certo que uma ordem constitucional não pode continuar em vigor por meio da vedação de determinadas reformas, caso ela já tenha perdido a sua força normativa, também é verdade que ela não poderá alcançar as suas metas caso esteja à disposição plena dos poderes constituídos. Verifica-se, portanto, que o problema dos limites materiais à reforma constitucional passa inexoravelmente pelo equacionamento de duas variáveis, quais sejam a permanência e a mudança da Constituição.

Com efeito, se a imutabilidade da Constituição acarreta o risco de uma ruptura da ordem constitucional, em virtude do inevitável aprofundamento do descompasso em relação à realidade social, econômica, política e cultural, a garantia de certos conteúdos essenciais protege a Constituição contra os casuísmos da política e o absolutismo das maiorias (mesmo qualificadas) parlamentares. Nesse contexto, verifica-se que já estas sumárias considerações evidenciam o quanto o problema dos limites à reforma constitucional, mais especialmente a questão da existência, conteúdo e

---

<sup>314</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 8 ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Saraiva, 2019, pp. 140-141.

alcance (eficácia) dos assim designados limites materiais (cláusulas pétreas), guarda íntima conexão e implica uma forte tensão relativamente ao princípio democrático, o que, todavia, aqui não será objeto de desenvolvimento, mas nem por isso deixa de ser absolutamente relevante.

Os limites à reforma constitucional, de modo especial os de cunho material, traçam, neste sentido, a distinção entre o desenvolvimento constitucional e a ruptura da ordem constitucional por métodos ilegítimos, não tendo, porém, o condão de impedir (mas de evitar) a frustração da vontade da Constituição, nem o de proibir o recurso à revolução, podendo, em todo caso, retirar-lhe (a revolução) a máscara da legalidade.

Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento, sobre essa temática, afirmam que “Proibir as gerações futuras de deliberar sobre determinadas questões é algo de enorme gravidade, pois, com isto, elas ficam privadas da capacidade de escolher os seus próprios caminhos”.<sup>315</sup> Nesse particular, entende-se que a leitura que deve ser feita dos limites materiais ao poder reformador não pode inviabilizar “o direito de cada geração de se autogovernar”, decorrente do próprio princípio democrático. Nesse sentido<sup>316</sup>:

A interpretação dos limites materiais ao poder de reforma na Constituição de 88 tem suscitado discussões importantes na doutrina e jurisprudência. A luz do que foi discutido no item precedente, pode-se afirmar, em primeiro lugar, que a definição destes limites não deve ignorar o princípio democrático, que postula o direito de cada geração de se autogovernar. Isso, porém, não significa que a interpretação das cláusulas pétreas tenha de ser sempre restritiva, mas sim que é necessária redobrada cautela para se retirar completamente do campo da deliberação política determinadas decisões.

[...]

Com efeito, a tentativa de conjugar a preservação da "identidade da Constituição" com uma postura relativamente deferente ao princípio democrático tem se resolvido, na jurisprudência da Corte, justamente por meio do recurso ao conceito de "núcleo essencial". Essa moderação também é justificada pelo STF com base na preocupação de se evitar que o excessivo enrijecimento da Constituição possa ampliar o risco de rupturas institucionais. Como ressaltou o Ministro Gilmar Mendes, em voto proferido na ADI nº 2.395, "não se pode negar que a aplicação ortodoxa das cláusulas pétreas, ao invés de assegurar a continuidade do sistema constitucional, pode antecipar a sua ruptura".

Se a interpretação conferida às próprias cláusulas pétreas explícitas – cuja abolição por meio de emenda é literalmente proibida pela Constituição Federal – pode ser amenizada com a finalidade de evitar cenário de ruptura, com mais razão é que o

<sup>315</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2 ed., 3 reimpr. Belo Horizonte: fórum, 2017, p. 28.

<sup>316</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2 ed., 3 reimpr. Belo Horizonte: fórum, 2017, pp. 301-303.

sistema de governo presidencialista não deveria ser enxergado como imutável, tendo em vista que sequer integra o rol disposto no art. 60, §4º, da Constituição Federal.

Com efeito, o fato de a população ter confirmado a escolha do Presidencialismo em plebiscito realizado há 30 (trinta) anos, aproximadamente, não parece ser capaz de petrificar, com eternidade, a referida escolha.

Primeiro porque, no plebiscito, as opções que foram colocadas em disputa eram o Presidencialismo e o Parlamentarismo. Significa dizer, portanto, que a confirmação do sistema presidencialista se deu em um contexto no qual a única alternativa a ele era o sistema parlamentarista puro, modelo em que o Presidente diretamente eleito não teria atribuições relevantes.

Nesse cenário, destaca-se a influência do movimento das *Diretas Já* na escolha do Presidencialismo. Com efeito, os que defendiam o sistema presidencialista afirmavam que o sistema parlamentarista – enquanto modelo que não concedia ao Presidente, eleito diretamente, poderes significativos – contrariava os ideais das *Diretas Já* e, conseqüentemente, da própria redemocratização. A esse respeito, Rodrigo Martins afirma<sup>317</sup>:

A pauta de eleições diretas para a escolha do chefe do Executivo esteve muito atrelada à questão anterior. Na defesa das eleições diretas, com frequência era mencionado o movimento das "Diretas Já" como reflexo da vontade popular em escolher o seu Presidente de forma direta. Para os presidencialistas, seria um contrassenso frustrar as aspirações do eleitorado, mantendo o povo afastado das decisões do governo. A legitimidade do novo regime democrático só seria conquistada através da politização da população, e isso se daria apenas através da participação ativa do povo no momento que seria o ápice da cidadania política, a escolha de seus representantes de forma direta. A estabilidade e continuidade da transição democrática dependeria da incorporação da Nação no processo político, e nada seria mais mobilizador do que escolher o chefe de governo. Algumas acusações aos parlamentaristas se repetem, como o fato de que a implementação do parlamentarismo e a instituição do voto indireto seria visto como resultado de conchavos e acertos das elites para se perpetuarem no poder com o retorno de uma espécie de Colégio Eleitoral dos tempos do regime militar. Seria instituir um mecanismo civil para reproduzir o governo ditatorial anterior. Inclusive acusavam Sarney de ter se associado aos militares para não deixar que a emenda Dante de Oliveira vencesse, impedindo que fosse instituído o voto direto já em 1984. Por isso, implementar o voto indireto era visto pelos presidencialistas como um novo golpe contra a soberania popular.

---

<sup>317</sup> MARTINS, Rodrigo. *O Processo Decisório na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88: a Escolha do Sistema de Governo*. 38º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 2014. Pp. 20-21. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt13-1/8945-o-processo-decis-orio-na-assembleia-nacional-constituente-de-1987-88-a-escolha-do-sistema-de-governo/file>.

Desse modo, em um contexto no qual as únicas alternativas eram o Presidencialismo ou o Parlamentarismo puros – e no qual essa última, ao retirar do povo a possibilidade de escolher diretamente um Presidente com poderes relevantes, era tida contrária às *Diretas Já* – prevaleceu a primeira opção.

Outro ponto que merece destaque, quanto ao plebiscito, foi a falta de clareza quanto aos modelos que eram ali colocados em votação.

Como visto acima, destinado à escolha tanto da forma de governo, quanto do sistema de governo, o plebiscito deu ensejo ao surgimento de 3 (três) correntes de campanha distintas, quais sejam, a dos presidencialistas, a dos parlamentaristas republicanos e a dos parlamentaristas monárquicos.

No entanto, o modelo de votação e as cédulas confeccionadas pelo Tribunal Superior Eleitoral para a realização do plebiscito permitiam 4 (quatro) resultados diferentes, quais sejam, Parlamentarismo Monárquico, Parlamentarismo Republicano, Presidencialismo Republicano e, confusamente, Presidencialismo Monárquico.<sup>318</sup>

Adicionalmente, há quem afirme que os modelos não foram bem apresentados para a população. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, por exemplo, lembra que os parlamentaristas não souberam expor, com nitidez, o sistema por eles pretendido<sup>319</sup>:

Eu acho que nos não podemos nos apegar a uma decisão tomada há 30 (trinta) anos para manter um quadro político. Há 30 (trinta) anos – quase 30 anos – houve uma nítida opção pelo Presidencialismo. Mas – me perdoem os defensores do Parlamentarismo naquele tempo – eles não souberam mostrar o que eles pretendiam. E, na dúvida, o povo decidiu pelo Presidencialismo. O povo que decidiu em 1993 não é o mesmo povo que vive hoje. E esse povo que vive hoje tem que aproveitar a experiência. Se o povo rejeitou no plebiscito o Parlamentarismo, isso não significa que ele deve ser riscado como uma de nossas alternativas para o melhoramento da governança brasileira.

---

<sup>318</sup> Isso porque, conforme visto no Tópico 4.2.2, do Capítulo 4, da presente dissertação, estabeleceu-se que cada eleitor votaria duas vezes: primeiro, escolheria a forma de governo – entre a monárquica e a republicana – e, depois, escolheria o sistema de governo – entre o presidencialista e o parlamentarista. Com isso, o resultado poderia ser: i) Parlamentarismo Monárquico; ii) Parlamentarismo Republicano; iii) Presidencialismo Republicano; e iv) paradoxalmente, a esdrúxula figura de um Presidencialismo Monárquico. Em artigo jornalístico, a cientista política Maria Victoria Benevides teria criticado a confusão que se engendrava. Para ela, ocorreria "um verdadeiro insulto ao bom-senso na confecção da cédula. Entre outras impertinências, persiste o risco de vermos votado um mostrengo como 'monarquia presidencialista. Mais uma vez, o mundo se curvará diante de nossa imaginação criadora" (Apud PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil: da Colônia à 6ª República*, p. 393).

<sup>319</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Ciclo de Debates "Conferências Paulo Brossard"* - Reforma Política e Democracia: um olhar para o futuro. "Crise do Presidencialismo e Reforma da Governança". Realização: IDP. Palestra ocorrida em 07/06/2022. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=akcZmXmoU2E&t=3373s>> Acesso em 07/11/2022.

Outro ponto que merece ser considerado é o fato de que o plebiscito foi esvaziado. Conforme apontado acima<sup>320</sup>, mais de 25% (vinte e cinco por cento) do eleitorado não compareceu às urnas. Ademais, dos votos contabilizados para a escolha do sistema de governo, aproximadamente 20% (vinte por cento) correspondiam à soma entre os percentuais de votos brancos e nulos.<sup>321</sup>

Ou seja, em síntese, o cenário foi de um plebiscito com baixa mobilização popular e no qual as alternativas de modelos colocadas em votação não foram definidas e explicadas com clareza à população. Por sua vez, na dúvida e ainda sob a influência das *Diretas Já*, o povo optou pela alternativa mais conservadora, de modo a confirmar o modelo escolhido pela Constituinte, que já vinha sendo aplicado.

Importante rememorar, nesse ponto, que a escolha do Presidencialismo na própria Assembleia Nacional Constituinte não está isenta de questionamentos. Como já observado nesta dissertação<sup>322</sup>, são significativos os elementos que apontam que a vitória dos presidencialistas na fase terminal da Constituinte pode ter decorrido de fatores alheios ao debate democrático, como a influência militar e os embates relacionados à duração do mandato do então Presidente José Sarney.

Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, a respeito das cláusulas pétreas, acertadamente afirmam que “o que explica a consagração dessas cláusulas de perpetuidade é o argumento de que elas perfazem um núcleo essencial do projeto do poder constituinte originário, que ele intenta preservar de quaisquer mudanças institucionalizadas”.<sup>323</sup> Como observado, as vitórias consecutivas que o Parlamentarismo havia obtido nas Subcomissões e Comissões temáticas, na própria Comissão de Sistematização e a mudança de orientação apenas em momento derradeiro da Assembleia Constituinte, somadas às queixas de que essa alteração repentina se deu em razão de contaminações externas, demonstram que a opção pelo sistema presidencialista não foi algo nuclear no processo constituinte originário.

Em vista desse cenário, entende-se que o resultado do plebiscito de 1993 não teve o condão de transformar em cláusula pétrea a escolha pelo Presidencialismo. Ou seja, a nosso ver, a opção plebiscitária por aquele sistema de governo não impede a

---

<sup>320</sup> Vide Tópico 4.2.2, do Capítulo 4, deste trabalho.

<sup>321</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2 ed., 3 reimpr. Belo Horizonte: fórum, 2017, p. 178.

<sup>322</sup> A esse respeito, confira-se o Tópico 3.2, do Capítulo 3, deste trabalho.

<sup>323</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015 (Série IDP), p. 120.

sua substituição, mediante emenda constitucional, pelo Semipresidencialismo, o qual nem mesmo foi colocado como alternativa, naquele momento.

Em diálogo registrado com Lenio Streck, J. J. Gomes Canotilho, concorda que o resultado do plebiscito de 1993 “não é uma cristalização para todo o tempo”, e, assim, não impediria a modificação do sistema de governo por meio de emenda à Constituição Federal de 1988, *in verbis*<sup>324</sup>:

**J. J. Gomes Canotilho:** Há um problema que se coloca aqui e que se coloca em todo lado. Não temos casos difíceis apenas a nível jusfundamental – e a consequente apreciação judicial – mas nós temos casos difíceis a nível de estruturação institucional do país. Ou seja, é adequado o sistema de governo? Um Presidente da República que é chefe de governo, mas não responde perante o parlamento? É melhor um Presidente da República tipo português, que tem poderes importantes na nomeação de vários órgãos, é chefe das forças armadas e etc? Mas não há dúvida nenhuma de que quem dirige a política, mesmo a política de defesa e política externa, é o governo. Sendo assim, é preciso ter maioria no governo e na assembleia para poder governar. Senão, ou temos governos minoritários ou não temos sustentabilidade na governação. Isso talvez já exija alteração à constituição. Ou seja, se querem repensar o Presidente, a figura do Presidente, qual é o perfil que querem para o Presidente?

**Lenio Streck:** Não é eterno o plebiscito de 1993 que fez a opção pelo Presidencialismo? Não pode ser eterno, então?

**J. J. Gomes Canotilho:** Na altura em que se fez o plebiscito, eu disse: de modo algum o sistema parlamentar. Eu disse: o Brasil está inserido em uma América que é uma América republicana com Presidente. Hoje eu tenho algumas dúvidas quanto aos poderes do Presidente e quanto aos poderes de um governo, em um governo. É nesse aspecto que eu penso que se deveria ponderar uma coisa dessas com uma revisão clara, mas que não tem que ser necessariamente uma revisão da constituição, com um novo poder constituinte.

**Lenio Streck:** Apenas uma [revisão] pontual?

**J. J. Gomes Canotilho:** Pontual.

**Lenio Streck:** E, na sua opinião, a opção de 1993 não pereniza? Não seria proibido fazer uma emenda que colocasse o Parlamentarismo?

**J. J. Gomes Canotilho:** Não é uma cristalização para todo o tempo o conteúdo deste referendo, que registrava, afinal de contas, uma visão tendencialmente favorável ao Presidente da República. Portanto, a história anterior, o Getúlio Vargas, apontava um pouco para aí. Mas nós estamos a ver que o sistema não funciona com um governo – isso tudo a nível de Presidente da República – que esteja permanentemente sujeito a impeachments.

<sup>324</sup> CANOTILHO J. J. Gomes. *Estado de Direito: 30 anos*. Entrevista concedida a Lenio Streck. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <https://omniproducoes.wixsite.com/constituante30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=88041f8419a3484e952fdbcd4c561f2f&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>. Acesso em 30/09/2022.

**Lenio Streck:** O grande problema aqui é: povo. Como chamá-lo? E não basta só isso. Porque tem que ter um certo permissivo constitucional. É possível, sem qualquer ruptura, fazer uma outra constituição? No fundo, a gente diz: essa fracassou. Não cumprimos nem essa, quem nos garante que cumpriremos a próxima?

No mesmo sentido, Francisco Balaguer Callejon afirma que o sistema de governo brasileiro deve ser aperfeiçoado, mas nas bases da Constituição de 1988, sem a promulgação de nova Carta<sup>325</sup>:

Sobre a Constituição brasileira, eu acho que, como todas as constituições, pode precisar de reformas pontuais: pode ser que os termos da harmonização do poder, o Presidencialismo, algumas coisas podem ser melhoradas. Mas não para fazer uma nova constituição. Uma constituição que tem a reputação da constituição brasileira, que tem uma consideração da doutrina em todo mundo, dos intelectuais, dos professores de direito constitucional, não faz sentido mudar para uma constituição nova. As reformas sim, mas uma nova constituição acho que não é possível.

De fato, a nosso ver, parece incoerente defender que a Constituição Federal pudesse impedir o reparo de um sistema de governo por ela instituído, mas que, naturalmente, se transmudara com o passar dos anos, e cujo não funcionamento dificulta a concretização de preceitos estabelecidos em seu próprio texto. Isso se intensifica, sobretudo, ao se considerar que tal interpretação inflexível poderia levar à ruptura de uma ordem constitucional saudável, que tem possibilitado que o Brasil viva o maior período de normalidade institucional de sua história republicana.

É nessa conjuntura que se entende que o plebiscito de 1993 não transformou em cláusula pétrea a escolha pelo Presidencialismo, de modo que a sua substituição pelo sistema semipresidencialista deveria ocorrer por meio de emenda constitucional pontual, que conservasse as demais previsões da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>325</sup> CALLEJON, Francisco Balaguer. *Estado de Direito: 30 anos*. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <<https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=c9650359a8934551a5b6fdd6090eebaa&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>> Acesso em 06/11/2022.

#### 5.4.2. *Enxugamento do quadro partidário já em curso e necessidade tempo para modelar o novo sistema: o multipartidarismo não é entrave para se iniciar a estruturação do Semipresidencialismo brasileiro*

Um outro ponto citado como dificultador para a adoção do sistema semipresidencialista no Brasil seria a grande quantidade de partidos políticos representados no Congresso Nacional. Desenhado principalmente a partir do resultado das Eleições 2018, o argumento caminha no sentido de que o alto grau de fragmentação partidária no parlamento brasileiro impediria a formação de maiorias mais sólidas, o que geraria instabilidade governativa em um contexto semipresidencialista, no qual o governo se forma em função da maioria parlamentar e cuja subsistência dela depende.

Aparentemente, a nosso ver, o argumento também não seria capaz de obstaculizar a mudança.

Em primeiro lugar, não se pode perder de vista que, em decorrência da mutação do sistema de governo brasileiro observada nos últimos anos<sup>326</sup>, a alta fragmentação do quadro partidário brasileiro já representa um problema para a governabilidade no atual modelo presidencialista.

Com efeito, a necessidade de se construir uma coalizão sólida no Legislativo para que seja possível governar o país – já verificada no atual sistema presidencialista brasileiro – torna-se inalcançável aos Presidentes da República em um cenário de alta fragmentação partidária. Por certo, quanto mais siglas tiverem de ser envolvidas para que se forme maioria para a aprovação de determinada pauta, mais árdua se torna a missão de manter consolidada a aliança necessária ao funcionamento da governança.

Sérgio Abranches, ao examinar o processo de *impeachment* que atingiu o Governo Dilma Rousseff, rememora que a própria Presidente, em sua defesa, citou o multipartidarismo exacerbado como sendo um dos principais problemas que afetaram a governabilidade em seu mandato, mesmo em uma lógica teoricamente presidencialista, *in litteris*<sup>327</sup>:

Outro momento histórico e inédito, nessa sessão de julgamento do Senado, foi que a presidente afastada respondeu a perguntas de 48 senadores do seu

---

<sup>326</sup> Vide Tópicos 5.1 e 5.2, do Capítulo 5, deste escrito.

<sup>327</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 327.

lado e da oposição, ou com eles debateu, por onze horas e 35 minutos, com dois intervalos de uma hora, totalizando praticamente catorze horas de sessão. No debate, a presidente se defendeu com firmeza e usou argumentos políticos próprios da visão de seu bloco. Em determinado ponto, tratou com precisão um dos problemas que ameaçam a governabilidade no presidencialismo de coalizão:

“Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, três partidos faziam a maioria simples, quatro partidos faziam a maioria de dois terços. No governo do presidente Lula, foram oito e onze. No meu governo, passou a ser - e aí há um problema muito sério -, para maioria simples, às vezes, quatorze partidos e, para maioria de dois terços, vinte partidos. Esse é um processo de fragmentação partidária responsável por uma forte crise política que afeta o Brasil, que afeta a governabilidade.”

Jorge Miranda, semelhantemente, afirma que a combinação entre a concentração de poderes no Presidente e a fragmentação partidária no Congresso Nacional impossibilita o bom funcionamento do atual sistema presidencialista brasileiro<sup>328</sup>:

O sistema de governo português é semipresidencial. É mais complicado, porque há um Presidente da República, um parlamento, um governo. Mas há um equilíbrio entre o Presidente, por um lado, e o Parlamento e o Governo por outro lado. Como está havendo neste momento, em que há um Presidente de centro-direita e um governo do partido socialista com o apoio – ou não desapoio – do partido comunista e do bloco de esquerda. E o sistema tem funcionado, graças a um equilíbrio entre os dois centros do poder: Presidente e Parlamento/Governo. Pelo contrário, concentrar o poder no Presidente da República, ainda por cima com um Congresso muito pulverizado, com mais de 20 partidos, é abrir caminho a sucessivas crises. E isso acho que não é bom. Portanto, sem querer imiscuir-me nos assuntos internos do Brasil, o sistema de governo presidencial no Brasil [não funciona]. Em outros tempos já foi assim: no tempo de Getúlio Vargas – eu era criança e me lembro disso –, foi assim no tempo de João Goulart, foi assim no tempo de Collor. Não é a primeira vez que há crises políticas provocadas, ou condicionadas, ou incrementadas pelo sistema de governo presidencial.

Portanto, o alto grau de fragmentação do quadro partidário brasileiro é uma disfunção política que hoje já prejudica o funcionamento do atual sistema presidencialista de governo, de modo que não poderia ser visto como elemento suficiente para inviabilizar a sua substituição por outro mais adequado.

Ainda que assim não o fosse, o panorama partidário está em processo de franco enxugamento. Com efeito, no ano de 2017, foi aprovada a Proposta de Emenda à Constituição n. 33/2017 – que deu origem à Emenda Constitucional n. 97/2017 –, a

<sup>328</sup> MIRANDA, Jorge. *Estado de Direito*: 30 anos. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <https://omniproducoes.wixsite.com/constituinte30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=3d305b7075c3426abf52b6e250f95bf7&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>. Acesso em 06/11/2022.

qual estabeleceu o fim das coligações partidárias para as eleições proporcionais, bem como as chamadas cláusulas de desempenho eleitoral para que os partidos políticos tenham acesso ao fundo partidário e ao tempo gratuito de rádio e televisão.

Com a finalidade de reduzir a alta pulverização partidária brasileira, a norma, na prática, definiu: i) quanto à proibição das coligações para as eleições proporcionais, que diferentes partidos não poderiam se coligar momentaneamente, apenas para lançar candidaturas de deputados federais, deputados estaduais, deputados distritais e vereadores, a partir das Eleições 2020; e ii) quanto às cláusulas de desempenho, que os partidos políticos deveriam obter determinada performance nas eleições, a partir do pleito de 2018, para ter acesso a recursos do fundo partidário e a tempo gratuito de propagando no rádio e na televisão.

No que diz respeito às cláusulas de desempenho, segundo a reforma, as exigências se intensificam gradativamente, a cada eleição, e atingirão o nível máximo nas Eleições 2030. Nos termos da Emenda Constitucional n. 97, terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que:

I - na legislatura seguinte às eleições de 2018:

- a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou
- b) tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

II - na legislatura seguinte às eleições de 2022:

- a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou
- b) tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

III - na legislatura seguinte às eleições de 2026:

- a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem elegido pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

IV - na legislatura seguinte às eleições de 2030:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Hoje, 5 (cinco) anos após a edição da Emenda, a expectativa de que a reforma reduzisse o número de partidos representados no Congresso Nacional vem se concretizando.

Nas Eleições 2018, 30 (trinta) partidos elegeram deputados federais. Entre as referidas agremiações, 21 (vinte e uma) cumpriram os requisitos da cláusula de desempenho estabelecidos para as eleições daquele ano. Sem acesso aos recursos do fundo partidário e a tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão, dos 9 (nove) partidos que elegeram deputados, mas não satisfizeram a cláusula de barreira, 6 (seis) se fundiram a outras siglas, já em 2019, de modo a reduzir o número de partidos com representação no parlamento.

Continuamente, nas Eleições 2022, o grau de fragmentação partidária no Legislativo diminuiu ainda mais. Foram 23 (vinte e três) os partidos que conseguiram eleger parlamentares para a Câmara dos Deputados, dos quais apenas 13 (treze) – entre partidos e federações partidárias<sup>329</sup> – atingiram a cláusula de desempenho eleitoral. Com vistas ao que ocorreu em 2019, a expectativa é a de que, na legislatura que se iniciará em 2023, alguns dos partidos que elegeram deputados, mas não alcançaram a cláusula de desempenho, se fundam com outras siglas, bem como que parlamentares que se elegeram por partidos sem desempenho migrem para agremiações que atingiram a cláusula, a fim de acessar as benesses.

Ou seja, aparentemente, de fato, a reforma eleitoral de 2017 tem surtido efeito. Tendo em vista que as exigências da cláusula de barreiras serão mais severas a cada

---

<sup>329</sup> Criadas na reforma eleitoral de 2021, as federações partidárias correspondem a alianças formadas por partidos políticos diversos, que se unem com a finalidade de apoiar determinada candidatura. As federações diferem-se das coligações partidárias na medida em que, uma vez eleito o candidato apoiado pela federação, a aliança deve permanecer vigente enquanto durar o seu mandato. (<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Janeiro/eleicoes-2022-entenda-as-principais-diferencas-entre-federacoes-partidarias-e-coligacoes>)

pleito, até 2030, o prognóstico é o de que, naquele ano, o quadro partidário brasileiro esteja muito menos pulverizado, o que aumentará a estabilidade na relação entre Executivo e Legislativo.

Adicionalmente, por certo, eventual alteração do sistema de governo brasileiro não deve ocorrer de modo açodado. Para além do tempo que naturalmente seria investido no amadurecimento parlamentar da ideia – com as reformas na Constituição Federal, na legislação ordinária, nas normas infralegais que venham a se fazer necessárias, com a reestruturação dos cargos e das instituições, bem como com o redesenho das relações entre eles –, uma mudança tão relevante para o país deveria ser acompanhada de uma campanha de esclarecimento popular, a fim de que o povo tenha conhecimento sobre o modelo que se propõe.

Ademais, os debates sobre eventual oportunidade de se adotar o sistema semipresidencialista, no Brasil, devem ser desatrelados dos interesses eleitorais daqueles que hoje ocupam o poder. Foi por essa razão que o relatório formulado pelo Grupo de Trabalho da Câmara dos Deputados incumbido do estudo do Semipresidencialismo recomendou que, se o novo sistema de governo viesse a ser adotado no país, ele o fosse somente a partir de 2030, de modo a não atingir o mandato dos eleitos em 2022 nem mesmo em caso de reeleição.<sup>330</sup>

Reservar o intervalo de tempo compreendido entre 2023 e 2030 para estruturar o novo sistema parece prudente não apenas para amadurecer o debate na sociedade e para o desvincular de qualquer interesse eleitoral, mas também porque, como visto acima, o ano de 2030 será justamente o ano em que a cláusula de desempenho vai atingir o nível máximo de rigidez no que diz respeito às exigências para acesso ao fundo partidário e ao tempo gratuito de rádio e televisão. Ou seja, se respeitada a recomendação do Grupo de Trabalho da Câmara dos Deputados, o novo sistema de governo somente seria aplicado quando o quadro partidário estivesse muito mais organizado e enxuto, o que facilitaria a governabilidade.

Por essas razões, entende-se que a situação atual do quadro partidário brasileiro não configura obstáculo para que o Semipresidencialismo comece a ser estruturado de imediato, a fim de que possa ser adotado no país a partir de 2030, seja porque a alta fragmentação partidária já é pernicioso ao atual Presidencialismo de

---

<sup>330</sup> O relatório aprovado pelo Grupo de Trabalho na Câmara dos Deputados está disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2197846&filename=REL+2/2022+GTSISGOV](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2197846&filename=REL+2/2022+GTSISGOV). Acesso em 7/11/2022.

coalizão, praticado no Brasil, seja porque essa disfunção eleitoral vem sendo amenizada, com o enxugamento gradual da quantidade de partidos a cada eleição que ocorre no país, em razão das reformas operadas nos anos anteriores.

## CONCLUSÃO

O colapso do Presidencialismo brasileiro aponta para a necessidade de mudança.

O estudo da evolução histórica do exercício do Poder Executivo Federal e a análise dos elementos que caracterizam a forma pela qual a Presidência da República tem sido desempenhada, atualmente, demonstram que, em alguma medida, o sistema de governo brasileiro se parlamentarizou.

Um dos indicativos desse fato é o aumento do protagonismo do Congresso Nacional na definição da pauta reformista, inclusive nas matérias de ordem orçamentária. Em um cenário de Presidência da República enfraquecida, é cada vez maior a força do Legislativo na condução de assuntos que antes centralizavam-se na pessoa do Presidente da República.

Outro elemento que indica que o sistema de governo brasileiro se aproximou da lógica mais parlamentarista é a imprescindibilidade de apoio parlamentar para que um Presidente da República consiga governar o país. Com efeito, apenas com o apoio do Congresso Nacional é que a condução governativa flui.

Dos 4 (quatro) Presidentes diretamente eleitos no período pós-1988 que já terminaram os mandatos para os quais foram eleitos, os 2 (dois) que formaram boa coalizão no Congresso conseguiram conduzir os mandatos até o final, sem interrupção, e os 2 (dois) que não conseguiram manter uma aliança sólida no Legislativo sofreram *impeachment*. Nos dois governos que não foram interrompidos, com efeito, foram denunciados supostos episódios de compra de apoio parlamentar para, possivelmente, vitaminar uma coalizão que não era suficientemente sólida.

Com efeito, a interdependência verificada na prática entre Executivo e parlamento desassociada de algum instrumento ordinário de responsabilização política, que possibilite a substituição não traumática de governos pelo Congresso, contudo, tem levado à banalização do *impeachment*, que passa a ser enxergado muito mais como meio de interrupção de presidentes impopulares e ineficientes do que como ferramenta excepcionalíssima de combate a crimes de responsabilidade.

A utilização do instrumento, no entanto, é sempre traumática para o país. Gera ruptura política, descontinuidade institucional, estagnação governativa e descrédito nacional e internacional.

Em consequência disso, o país, há décadas, vivencia uma sucessão de crises que parece interminável. Na ausência de mecanismos ordinários de responsabilização política do Presidente perante o Congresso, abusa-se do mecanismo extraordinário, que é o *impeachment*, o qual, por sua vez, transforma simples crises de governo – que seriam facilmente resolvidas em um modelo semipresidencialista – em verdadeiras crises de Estado, muito mais graves.

Nesse contexto, entende-se que a adoção do Semipresidencialismo no Brasil seria benéfica ao país por várias razões.

Uma delas é a possibilidade de destrancamento facilitado de crises de governo. Fosse semipresidencialista o sistema de governo brasileiro, nas duas oportunidades em que o *impeachment* se consumou, as crises que se engendraram se resolveriam de modo muito mais simplificado, por meio da votação de mera moção de desconfiança, que possibilitaria a substituição do governo problemático por outro que detivesse a confiança da maioria parlamentar, sem qualquer trauma institucional.

Outro benefício reside em maior estabilidade governativa. Estruturada antes mesmo da formação do governo, a coalizão, no Semipresidencialismo, é muito mais sólida que a aliança formada no Presidencialismo brasileiro, que se estrutura sempre *a posteriori*, ou seja, após a formação do governo. O fato faz com que haja mais harmonia entre os poderes e com que a condução do governo seja naturalmente mais exitosa, bem como que se evite a ocorrência de práticas espúrias de corrupção que, no atual sistema presidencialista, costumam ter por finalidade o fortalecimento da coalizão.

Adicionalmente, menciona-se que a adoção de um sistema semipresidencialista de governo permitiria a instituição de mecanismos que estabelecessem uma lógica de corresponsabilidade entre Presidência e Congresso, para acompanhar a tendência de aumento do protagonismo legislativo na definição e condução da pauta reformista.

Essas são algumas das razões pelas quais se entende que a substituição do ultrapassado Presidencialismo brasileiro por um sistema semipresidencialista de governo poderia ser benéfica ao Brasil, e a transição deveria começar a ser estruturada de imediato, nas bases da própria Constituição Federal de 1988, para que o novo modelo seja implementado a partir do ano de 2030.

Em primeiro lugar, parece indevida a promulgação de nova Constituição, porque não se observa, atualmente, um cenário de ruptura da ordem jurídico-

institucional que justifique a manifestação do Poder Constituinte Originário. Apesar das crises políticas observadas no país, a nível de Governo Federal, pode-se afirmar que o Brasil vive o período de mais longa estabilidade institucional de sua história republicana. As instituições funcionam, os poderes constituídos desempenham seus respectivos papéis e o regime democrático é respeitado.

Depois, porque o sistema presidencialista de governo não pode ser considerado cláusula pétrea. Além de não compor o rol do art. 60, §4º, da Constituição Federal, viu-se que o Presidencialismo foi escolhido em cenário contaminado e confuso, tanto na Assembleia Nacional Constituinte, quanto na confirmação plebiscitária de 1993. De fato, a opção pelo sistema presidencial não foi algo nuclear no processo constituinte, de modo que não parece razoável considerar que a Carta proibiria a sua reforma para aperfeiçoar um sistema ultrapassado que dificulta a concretização dos preceitos consignados em seu próprio texto constitucional.

Acredita-se, também, que a estruturação do novo sistema de governo, além de ocorrer dentro das balizas da Carta de 1988, deva ser iniciada de imediato, a fim de que seja possível a sua implantação a partir do ano de 2030.

Isso porque uma evolução relevante como a que se propõe leva tempo. Serão necessárias reformas constitucionais, legais e infralegais e os debates acerca do tema devem ser suficientemente amadurecidos nas esferas de poder. Ademais, parece necessário que a mudança seja acompanhada de um movimento de conscientização popular, a fim de que a sociedade tenha conhecimento do novo modelo pretendido.

Implementar o novo sistema de governo a partir de 2030 parece oportuno não apenas para permitir o devido amadurecimento do tema e uma institucionalização refletida do modelo, mas também para desatrelar as discussões que a ele se relacionam dos interesses e paixões eleitorais daqueles que hoje ocupam o poder.

Ademais, em vista do processo de diminuição do multipartidarismo, que hoje está em curso em virtude da reforma eleitoral de 2017, a previsão é de que, em 2030, momento em que as cláusulas de desempenho atingirão o ápice de sua rigidez, o quadro partidário brasileiro esteja muito mais enxuto, o que facilitaria a governabilidade.

É por essas razões que se entende que a adoção do Semipresidencialismo será oportuna ao Brasil e que a transição entre os sistemas de governo deve começar a ser debatida e estruturada de imediato, a fim de que mudança possa se concretizar a partir do ano de 2030.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. *Nosso modelo político não está dando certo*. Entrevista concedida ao jornalista Cristian Klein, do Valor Econômico, em 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/06/24/nosso-modelo-politico-nao-esta-dando-certo.ghtml>. Acesso em 7/11/2022

ABRANCHES, Sérgio. *O tempo dos governantes incidentais*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ALMEIDA, Alberto Carlos. *O período parlamentarista republicano: Instituições híbridas e oposição ao sistema de governo*. Revista de Sociologia e Política, n. 4/5, 1995.

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

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

BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de (org). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

BASTOS, Marcus Vinícius Fernandes. *Comissão Afonso Arinos, Assembleia Nacional Constituinte e a elaboração do texto da Constituição de 1988: construção, procedimento e legitimidade*. Brasília: Repositório UnB, 2018.

BERCOVICI, Gilberto. *Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na era Vargas*. Curitiba: Juruá, 2008.

BLANCO DE MORAIS, Carlos. *O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2018.

BLANCO DE MORAIS, Carlos. *Estado de Direito: 30 anos*. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-ideos?wix-vod-video-id=4a20b2f929244802ad2d3f1a738ed7c9&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdg>. Acesso em 06/11/2022

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 23 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BORGES, Bruna; ALVES, Raquel. *Gilmar encaminha ao Senado minuta de proposta de semipresidencialismo*. Jota, 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/legislativo/gilmar-encaminha-ao-senado-minuta-de-proposta-de-semipresidencialismo-19122017>. Acesso em 7/11/2022.

BOUTMY, Émile. *Estudos de Direito Constitucional*. Tradução de Lucio de Mendoná. Rio de Janeiro – São Paulo: Laemmert & C. Editores, 1896.

BUZAID, Alfredo. Parecer, Caso da Prefeitura de Santo André, págs. 4-5, apud *Impeachment no Direito Brasileiro*, J. Cretella Júnior, p. 59.

CABRAL, Bernardo. *Estado de Direito: 30 anos*. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=1f24d721c3d24523a68c82b8d77f4041&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>> Acesso em 06/11/2022

CAETANO, Marcello. *Direito constitucional*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

CALLEJON, Francisco Balaguer. *Estado de Direito: 30 anos*. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=c9650359a8934551a5b6fdd6090eebaa&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>> Acesso em 06/11/2022.

CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, 2001.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CANOTILHO J. J. Gomes. *Estado de Direito: 30 anos*. Entrevista concedida a Lenio Streck. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=88041f8419a3484e952fdbcd4c561f2f&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>. Acesso em 30/09/2022

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Os poderes do presidente da república*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Estado de Direito: 30 anos*. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=8964ba50f07e4ac6bb8c7143fe3e6a57&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>> Acesso em 6/11/2022.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Eu [também] não sabia*. Entrevista concedida a Guilherme Azevedo, jornalista do portal de notícias UOL, em 2018. Disponível em:

<https://www.uol/noticias/especiais/entrevista-fhc.htm#eu-tambem-nao-sabia>. Acesso em 07/11/2022.

CARONE, Edgard. *A Primeira República: texto e contexto*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Difel

CARONE, Edgard. *A República Velha: Evolução política*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1974.

CARVALHO, José Murilo de. *A formação das almas: o imaginário da República no Brasil*, São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e bordados: ensaios de história e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.

CERQUEIRA, Marcelo. *A Constituição na história: origem e reforma*. Rio de Janeiro: Revan, 1993.

CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary. *A hibridização de formas constitucionais: a Constituição brasileira de 1988 em uma perspectiva histórica*. In: *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

COSTA, Emília Viotti. *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. 8ª ed. São Paulo: Unesp, 1998.

DANTAS, Fernando. *Bolsonaro com 20% a 30% de chances*. Estadão. 31/08/2022. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/blogs/fernando-dantas/bolsonaro-com-20-a-30-de-chances/>> Acesso em 7/11/2022.

DUVERGER, Maurice. *A new political system model: Semi-presidential government*. European Journal of Political Research, 1980.

FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930*. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 10 ed. São Paulo: EDUSP, 2002.

FELIÚ, Pedro. *Sobrevivendo a reformas, impopularidade y casos de corrupción: el presidencialismo de coalición del Brasil de Temer*. In: *Revista de Ciencia Política / Volumen 38 / n. 2 / 2018 / 181-206*. Universidade de São Paulo, 2018.

FERNANDES, Adriana, *A Carta em discussão*. O Estado de São Paulo. 30/03/2017. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/noticias/geral,a-carta-em-discussao,70001719925>> Acesso em: 29/09/2022.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Ciclo de Debates “Conferências Paulo Brossard” - Reforma Política e Democracia: um olhar para o futuro. “Crise do Presidencialismo e Reforma da Governança”*. Realização: IDP. Palestra ocorrida em 07/06/2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=akcZmXmoU2E&t=3373s>. Acesso em 07/11/2022

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 39 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

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

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Bases institucionais do Presidencialismo de Coalizão*. Lua Nova, São Paulo, n. 44, 1998.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de direito constitucional brasileiro: Formação constitucional do Brasil*. 3ª ed. Editora Forense: 2018.

GASPARI, Elio. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GANDRA MARTINS, Ives. *Estado de Direito: 30 anos*. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=47223cd9b2ba46d1999df4412b73164f&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>. Acesso em 06/11/2022

GUEDES, Marco Aurélio Peri. *Estado e ordem econômica e social: a experiência constitucional da República de Weimar e a Constituição brasileira de 1934*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

HORBACH, Carlos Bastide. *O parlamentarismo no Império do Brasil (II): Representação e democracia*, Revista de informação legislativa, v. 44, n. 174, abr./jun. 2007.

IGLESIAS, Francisco. *Trajetória política do Brasil 1500-1964*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 199.

JOBIM, Nelson. *Estado de Direito: 30 anos*. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=f7f8bb1f06ca4f968801dd97157ebf74&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>> Acesso em 06/11/2022.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 6ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1993.

LESSA, Pedro. Voto proferido nos autos do HC 4.091, julgado em 1916, Revista do STF, XLV.

LO PRETE, Renata. *Contei a Lula do “mensalão”, diz deputado*. Folha de São Paulo. 06/06/2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u69403.shtml>. Acesso em 07/11/2022

LOEWENSTEIN, Karl. *Brazil under Vargas*. New York: The Macmillan Company, 1942.

LOUREIRO JÚNIOR. *Parlamentarismo e Presidencialismo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1962.

MARTÍNEZ-LARA, Javier. *Building Democracy in Brazil: the politics of constitutional change, 1985-95*. Londres: Macmillan Press Ltd; Nova Iorque: St.Martin's Press Inc, 1996.

MARTINS, Rodrigo. *O Processo Decisório na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88: a Escolha do Sistema de Governo*. 38º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 2014. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt13-1/8945-o-processo-decis-orio-na-assembleia-nacional-constituente-de-1987-88-a-escolha-do-sistema-de-governo/file>. Acesso em 06/11/2022.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Estado de Direito: 30 anos*. Entrevista concedida por Michel Temer a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=f81b82a135ed4e7fbd0c8d1c3a37bb44&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>>. Acesso em 06/11/2022

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015 (Série IDP).

MENDES, Gilmar Ferreira; MUDROVITSCH, Rodrigo. *Os primeiros 25 anos da Constituição Federal – a celebração do inesperado*. In: MENDES, Gilmar Ferreira; MUDROVITSCH, Rodrigo. *Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988*. São Paulo: Saraiva, 2017.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional: Preliminares, o Estado e os sistemas constitucionais*, tomo I. 4 ed. rev. e actual. Coimbra: Coimbra Editora Ltda., 1990.

MIRANDA, Jorge. *Estado de Direito: 30 anos*. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=3d305b7075c3426abf52b6e250f95bf7&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>. Acesso em 06/11/2022.

MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Brasil em Perspectiva*. 19ª ed., São Paulo: Ed. Bertrand Brasil, 1993.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Introdução à história dos partidos políticos brasileiros*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

MUDROVITSCH, Rodrigo. *Democracia e governo representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MUDROVITSCH, Rodrigo; PUPE, Guilherme. *Responsabilidade do Presidente da República: panorama e projeção*. In: *Crise dos Poderes da República: Judiciário,*

Legislativo e Executivo. LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JR., Nelson (coords.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

NABUCO, Joaquim. *Um estadista do império*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.

NOVAIS, Jorge Reis. *Semipresidencialismo: teoria geral e sistema português*. 2 ed. Coimbra: Almedina, 2018.

OSAKABE, Marcelo. *Congresso continua a tirar protagonismo do Executivo em definir prioridades do orçamento, dizem especialistas*. Valor Econômico. 13/07/2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/07/13/congresso-continua-a-tirar-protagonismo-do-executivo-em-definir-prioridades-do-orcamento-dizem-especialistas.ghtml>. Acesso em 7/11/2022.

PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil: da Colônia à 6ª República*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.

RIGHI, Gastone. *Estado de Direito: 30 anos*. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <<https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=2d5059d3f8064906b0b98b69a4681930&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>> Acesso em 30/09/2022.

RODRIGUES, Fernando. *Deputado diz que vendeu seu voto a favor da reeleição por R\$ 200 mil*. Folha de São Paulo. 13/05/1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/5/13/brasil/13.html>. Acesso em 7/11/2022.

SANTOS, Rafa. *Com governo enfraquecido, Congresso se torna protagonista na proposição de leis*. Consultor Jurídico. 19/07/2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-19/congresso-nacional-assume-protagonismo-proposicao-leis>. Acesso em 07/11/2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 8 ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Saraiva, 2019.

SARNEY, José. *Estado de Direito: 30 anos*. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=6cde070eb8294e558b7d1473de516298&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>. Acesso em 30/09/2022.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional: como mudam as constituições*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

SERRA, José. *Estado de Direito: 30 anos*. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <<https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-videos?wix-vod-video-id=8456af1df2c94d26ac6eb31b7ab44f48&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>> Acesso em 06/11/2022.

SILVA, José Afonso da. Prefácio. p. xxiii. In: LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A gênese do texto da Constituição de 1988*: Volume I – Quadros. Brasília: Senado Federal, 2013.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 10 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SORIANO, Simão José da Luz. *História da Guerra Civil e do Estabelecimento do Governo Parlamentar em Portugal: compreendendo a história diplomática, militar e política d'este reito deste 1777 até 1834*. Primeira época. Tomo I. Lisboa: Imprensa Nacional, 1866.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2 ed., 3 reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (org.). *Vinte anos da Constituição de 1988*. 1ª edição, Lumen Juris, 2009

TEMER, Michel. *Ciclo de Debates “Conferências Paulo Brossard” - Reforma Política e Democracia: um olhar para o futuro. “Semipresidencialismo e Governabilidade”*. Realização: IDP. Palestra ocorrida em 14/06/2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=tqHcijTGbyU&t=2594s>. Acesso em 07/11/2022.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

TEMER, Michel. *Estado de Direito: 30 anos*. Entrevista concedida a Gilmar Ferreira Mendes. Realização: IDP e FGV, 2018. Disponível em: <https://omniproducoes.wixsite.com/constituente30anos/todos-os-ideos?wix-vod-video-id=f81b82a135ed4e7fbd0c8d1c3a37bb44&wix-vod-comp-id=comp-jo8mvpdq>. Acesso em 06/11/2022.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva Velloso. *O impeachment no constitucionalismo brasileiro*. In: Crise dos Poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo. LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JR., Nelson (coords.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

VERNEY, Douglas V. *The analysis of political systems*. London: Routledge & Kegal Paul, 1979.

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

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado: ciência política*. Trad. António Francisco de Sousa, António Franco. São Paulo: Saraiva, 2016.